

THOMAS A. ZIMMERMANN

**„Bilaterale Verträge Schweiz-EG:
Auswirkungen auf die Euregio Bodensee“**

Vancouver / Gottmadingen / St. Gallen

2000

Manuskript der Artikelserie von

Thomas A. Zimmermann

zum Thema

**„Bilaterale Verträge Schweiz-EG:
Auswirkungen auf die Euregio Bodensee“**

publiziert in:

Bodensee-Hefte, Bd. 50 (2000), Hefte 1-5

Zu Zitierzwecken bitte jeweils die Original-Referenz der einzelnen Beiträge verwenden:



Die bilateralen Verträge Schweiz-EU: Auswirkungen auf die Euregio Bodensee?; in: Bodensee-Hefte, Bd. 50, Heft 1 (Januar 2000), S. 75-77



Neue Regelungen im Bereich des Warenverkehrs; in: Bodensee-Hefte, Bd. 50, Heft 2 (Februar 2000), S. 67-69



Kommen Einwanderung, Arbeitslosigkeit, Lohndumping?; in: Bodensee-Hefte, Bd. 50, Heft 3 (März 2000), S. 59-61



Neuerungen im Land- und Luftverkehr; in: Bodensee-Hefte, Bd. 50, Heft 4 (April 2000), S. 73-75



Die Forschungsabkommen und die Abstimmung vom 21. Mai 2000; in: Bodensee-Hefte, Bd. 50, Heft 5 (Mai 2000), S. 69-75

Erster Artikel:

Die Bilateralen Verträge Schweiz-EU – Auswirkungen auf die Euregio Bodensee?

Thomas A. Zimmermann

*Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung
an der Universität St. Gallen*

Nach vierjährigen Verhandlungen einigten sich die Schweiz und die Europäische Union (EU) vor einem Jahr auf sieben bilaterale Verträge, mit denen die beiderseitige Wirtschaftszusammenarbeit ausgebaut werden soll. Gerade auch im Bodenseeraum und hier besonders im deutsch-schweizerischen und schweizerisch-österreichischen Grenzgebiet dürften die Verträge spürbare Auswirkungen haben.

Erinnern wir uns zurück: In einer spektakulären Volksabstimmung hatten die Eidgenossen am 6. Dezember 1992 den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) abgelehnt. Der EWR hätte die weitestgehende Teilnahme der Schweiz am neu entstehenden EG-Binnenmarkt sichergestellt. Nach dem EWR-Nein blieb die Schweiz als einziges wirtschaftlich bedeutendes Land Westeuropas im integrationspolitischen Abseits.

EWR-Nein und bilaterale Verhandlungen

Aus wirtschaftlicher Sicht war die Ablehnung des EWR sehr bedauerlich: Zum Einen hätte der EWR einen Beitrag zu einem stärkeren wirtschaftlichen Wettbewerb in der Schweiz geleistet. Dies wurde angesichts offenkundiger Wettbewerbshindernisse und beträchtlicher Preisunterschiede zwischen der „Hochpreisinsel Schweiz“ und dem umliegenden Ausland als dringend nötig angesehen. Schlagworte jener Zeit waren Revitalisierung und marktwirtschaftliche Erneuerung der Schweiz.

Zum Anderen konnte die Schweiz ohne den EWR nur wenig ausrichten, um die Behinderungen von EG-Exporten schweizerischer Unternehmen zu beseitigen. Die Regelungen des Freihandelsabkommens von 1972 reichten längst nicht mehr aus, um den Erfordernissen der hochentwickelten Schweizer Volkswirtschaft mitten in Europa gerecht zu werden.

Die Aufnahme bilateraler Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EG zur Begrenzung des Schadens aus dem EWR-Nein wurde entsprechend bereits 1993 beschlossen. Nachdem die Annahme der Alpeninitiative im Februar 1994 zunächst zu weiteren Verstimmungen im bilateralen Verhältnis führte, wurde ab Dezember 1994 in sieben Bereichen verhandelt. Die einzelnen Bereiche hatten zwar sachlich nur wenig miteinander zu tun, doch bestand die EU auf einer parallelen Verhandlungsführung. Nur dieses Paketprinzip gewährte angesichts der unterschiedlichen Interessen der beteiligten Länder einen politisch tragfähigen Interessenausgleich - sowohl zwischen der Schweiz und der EU als auch innerhalb der Union. Als Schlüsseldossiers in den langwierigen und zähen Verhandlungen erwiesen sich der Personenverkehr und besonders der Landverkehr.

Die Abkommen auf einen Blick

Da die einzelnen Bestimmungen der sieben sektoralen Abkommen Gegenstand weiterer Beiträge sein werden, soll hier nur ein kurzer Überblick gegeben werden.

Technische Handelshemmnisse: Dieses Abkommen sieht einen Abbau von technischen Handelshemmnissen durch die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsprüfungen vor. Es wird die grenzüberschreitende Vermarktung von Produkten erleichtern, wovon insbesondere Schweizer Exportunternehmen profitieren dürften.

Öffentliches Beschaffungswesen: Öffentliche Beschaffungsstellen in der Schweiz und in den EU-Ländern (z.B. Gemeinden, Versorgungsbetriebe) dürfen inländische Anbieter bei der Auftragsvergabe nicht mehr gegenüber Anbietern aus dem anderen Land bevorzugen.

Personenverkehr: Die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und den EU-Ländern wird schrittweise hergestellt. Ausserdem wird die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen massgeblich erleichtert.

Landverkehr: Dieses Abkommen regelt die Transitfrage zwischen der Schweiz und der EU neu. Eckpunkte sind die schrittweise Aufhebung der 28-Tonnen-Gewichtsbeschränkungen für Lastwagen und neue Gebühren für den Alpentransit. Gleichzeitig wird der gegenseitige Zugang auf die Transportmärkte erleichtert.

Luftverkehr: Dieses Abkommen sieht die weitgehende Gleichbehandlung der schweizerischen Luftfahrtgesellschaften (vor allem der Swissair) mit den EU-Fluggesellschaften vor, etwa bei der Vergabe von Landerechten.

Forschungsabkommen: Dieses Abkommen regelt die Teilnahme von Schweizer Unternehmen an den Forschungsprogrammen der EU. Schweizer Unternehmen können damit künftig nach den weitgehend gleichen Kriterien wie EU-Unternehmen an der subventionierten Forschungs- und Technologiezusammenarbeit teilnehmen.

Landwirtschaft: Der Handel mit landwirtschaftlichen Gütern ist bislang starken Beschränkungen unterworfen. Das Landwirtschaftsabkommen bringt Erleichterungen durch den Abbau von technischen Handelshemmnissen und den teilweisen Zollabbau beim Handel mit Landwirtschaftsprodukten.

Jeder der einzelnen Verträge enthält ausserdem eine Bestimmung, wonach die Verträge nur gemeinsam in Kraft treten können, und wonach die Kündigung eines Vertrages - mit Ausnahme des Forschungsabkommens - automatisch die Aufhebung aller übrigen Verträge mit sich bringt. Diese Bestimmung soll, ähnlich wie die parallele Verhandlungsführung, einen Ausgleich der Interessen wahren.

Allgemeine Auswirkungen der Liberalisierungsmassnahmen

Die bilateralen Abkommen bezwecken im Grunde genommen einen Abbau von Hindernissen bei der grenzüberschreitenden Wirtschaftstätigkeit.

Nationale Grenzen sind Trennlinien zwischen verschiedenen Rechts- und Wirtschaftsräumen mit voneinander abweichenden Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Tätigkeit. Solche Unterschiede in den Rahmenbedingungen können grundsätzlich zweierlei Ursachen haben. Zum einen können sie auf „natürlichen“ Ungleichheiten zwischen den Ländern beruhen, etwa bei der Ausstattung mit Produktionsfaktoren (z.B. Arbeit, Boden, Klima, Rohstoffe, Kapital) oder bei der Produktivität der Arbeitskräfte (z.B. Qualifikation, Arbeitseinstellung). Zum Anderen können sie aber auch auf „künstlichen“ Regulierungsunterschieden beruhen - etwa bei abweichenden Steuersätzen, Arbeitsmarktregeln oder Förderpolitiken wie in der Landwirtschaft. Im Ergebnis führen diese Ungleichheiten in den Rahmenbedingungen - unabhängig von ihrer Ursache - zu international unterschiedlichen Preisen, Löhnen (bzw. Arbeitslosenquoten) und Zinssätzen.

Solange diese Preisdifferenzen zwischen einzelnen Ländern nicht durch Qualitätsunterschiede gerechtfertigt sind, lassen sie sich nur solange aufrechterhalten, wie die betreffenden Märkte durch undurchlässige Grenzen hinreichend voneinander getrennt werden. Würde beispielsweise die Schweiz ihre restriktiven Regelungen für die Einfuhr von Agrarprodukten (oder ihre Grenzkontrollen) aufheben, so würden quasi „über Nacht“ die beträchtlichen Preisunterschiede bei Lebensmitteln weitestgehend zusammenbrechen. Exporteure und Importeure würden rasch dafür sorgen, dass auf beiden Seiten der Grenze ein integrierter Markt mit einem einheitlichen Preis entstünde.

Preisänderungen, die sich im Gefolge der Handelsliberalisierung ergeben, bewirken einen Strukturwandel: Bei bestimmten Gütern kann sich die Produktion aufgrund sinkender Preise nicht mehr lohnen, was zur Einstellung der Produktion und höheren Importen im entsprechenden Bereich führt. Andere Produktionen werden dagegen rentabler, da hier die Preise steigen und neue Exportmöglichkeiten entstehen. Arbeit und Kapital finden alternative Verwendungsarten als ohne Marktöffnung. Dieser sogenannte Strukturwandel ist daher aus wirtschaftlicher Sicht zu begrüßen. Er ist die Triebfeder wirtschaftlichen Fortschritts und garantiert die Anpassung der Volkswirtschaft an sich verändernde Gegebenheiten. Die positiven Wirkungen der Grenzöffnung gehören entsprechend zu den am wenigsten umstrittenen Erkenntnissen der Wirtschaftswissenschaften.

Besondere Auswirkungen auf die Bodenseeregion

Der Strukturwandel im Gefolge der Grenzöffnung erfasst die an der Marktöffnung teilnehmenden Länder grundsätzlich in ihrer Gesamtheit. Dennoch treten die Wirkungen der Liberalisierung in Grenzregionen wie dem Bodenseegebiet besonders akzentuiert auf. Dies hat mehrere Gründe:

Zum Einen treffen in Grenzgebieten unterschiedliche Märkte unvermittelt aufeinander. Aufgrund der geographischen Nähe und des Informationsvorsprungs ortsansässiger Unternehmen und Konsumenten kann hier der Preisausgleich nach der Marktöffnung schneller und gründlicher stattfinden. Konkret wird ein Kreuzlinger Maurer eher in Konstanz als im weiter entfernten Überlingen an einen Auftrag gelangen.

Zum Anderen hat sich die Wirtschaftsstruktur in Grenzregionen häufig auf die Grenze ausgerichtet. So führt die künstliche Unterbrechung der Handelswege durch Grenzen zur Konzentration besonderer, „grenzbedingter“ wirtschaftlicher Aktivitäten in der Grenzregion - z.B. Speditionen, Verzollungsbüros oder Vertriebsniederlassungen ausländischer Unternehmen. Wird nun eine Grenze offener, so werden unter Umständen gerade diese,

entlang der Grenze massiert auftretenden Aktivitäten überflüssig. Umgekehrt hat aber gerade die undurchlässige Grenze die Ansiedlung und Entwicklung „normaler“ wirtschaftlicher Aktivitäten behindert, da an einer Grenze aufgrund künstlicher Barrieren häufig das wirtschaftliche Hinterland fehlt. So gesehen bietet die Öffnung neue Entwicklungschancen für die Grenzregionen.

Gerade für die Euregio Bodensee bieten daher die bilateralen Abkommen ein Potential für zusätzlichen Wettbewerb und neue Dynamik. In den nächsten Ausgaben der Bodenseehefte soll daher auf die Chancen, aber auch auf die Risiken der einzelnen Abkommen näher eingegangen werden.

Begriffserklärungen zur Handelspolitik:

unilateral: einseitig; handelspolitische Massnahmen (z.B. Zollabbau), die ein Land autonom erlässt.

bilateral: zweiseitig; Handelsverträge - i.d.R. auf Gegenseitigkeit - zwischen zwei Parteien (z.B. Schweiz und EG)

plurilateral: mehrseitig; Handelsverträge zwischen mehreren Parteien

multilateral: vielseitig; Handelsverträge zwischen einer Vielzahl von Parteien (z.B. WTO-Abkommen)

international: zwischenstaatlich (auch intergouvernemental); Zusammenarbeitsform, bei der die Parteien ihre volle Souveränität wahren (z.B. Freihandelsabkommen Schweiz-EG)

supranational: überstaatlich; Zusammenarbeitsform, bei der die Staaten bestimmte Souveränitätsrechte (z.B. Zollpolitik) an gemeinsame überstaatliche Organe abtreten (z.B. EU-Kommission oder Europäischer Gerichtshof in der EU)

Weitere Informationen:

Infos zu den bilateralen Verträgen sowie die Vertragstexte befinden sich im Internet auf der Homepage des Integrationsbüros, Adresse <http://www.europa.admin.ch>.

Die Neue Zürcher Zeitung stellt ihre Berichte zu den bilateralen Abkommen in einem Dossier zur Verfügung, das unter <http://www.nzz.ch> abgerufen werden kann.

Ökonomische Untersuchungen zu Grenzregionen befinden sich beispielsweise in *Ratti, Remigio / Reichman, Shalom* (Eds.): *Theory and Practice of Transborder Cooperation*, Basel und Frankfurt am Main: Helbing und Lichtenhahn, 1993.

Zweiter Artikel:

Neue Regelungen im Bereich des Warenverkehrs

Thomas A. Zimmermann

*Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung
an der Universität St. Gallen*

In der letzten Ausgabe der Bodenseehefte wurde ein Überblick über die sieben bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft gegeben. Dieser Beitrag befasst sich vertieft mit den neuen Regelungen im Bereich des Warenverkehrs.

Die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU beruhen heute vor allem auf dem bilateralen Freihandelsabkommen (FHA) von 1972. Darin haben beide Parteien vereinbart, auf die Erhebung von Zöllen im industriell-gewerblichen Handel zu verzichten. Das FHA hat sich jedoch in jüngerer Zeit als nicht mehr ausreichend erwiesen, um den stark angewachsenen Warenverkehr zu regeln. Zu den wichtigsten Kritikpunkten am FHA gehören die fehlende Beseitigung technischer Handelshemmnisse und die Ausklammerung des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten. Beiden Problemen wird durch die neuen bilateralen Abkommen zumindest teilweise Rechnung getragen.

Technische Handelshemmnisse

Das Freihandelsabkommen brachte den Abbau der Zölle im industriell-gewerblichen Bereich. Nicht beseitigt wurden dagegen jene Handelshemmnisse, die sich aus national unterschiedlichen technischen Produktvorschriften und Konformitätsprüfungen ergeben (siehe Kasten). Obwohl technische Vorschriften und Konformitätsprüfungen in erster Linie dem Schutz und der Sicherheit des Verbrauchers dienen sollen, können sie - aufgrund ihrer national unterschiedlichen Ausgestaltung - auch zur Abwehr unliebsamer ausländischer Konkurrenz an den Grenzen missbraucht werden.

Technische Vorschriften und Konformitätsprüfungen: Technische Vorschriften, die beispielsweise Sicherheitsanforderungen an Maschinen oder elektrische Geräte enthalten, müssen erfüllt werden, bevor ein Produkt auf den Markt gebracht werden kann. Zum Nachweis der Übereinstimmung eines Produktes mit solchen Vorschriften muss der Hersteller in der Regel eine anerkannte Prüfstelle - z.B. den Technischen Überwachungsverein - mit einer sogenannten „Konformitätsprüfung“ beauftragen. Bei erfolgreicher Prüfung wird ein Zertifikat erstellt, und der Hersteller erhält das Recht, ein Prüfzeichen (z.B. das „CE“-Zeichen) auf dem Produkt anzubringen.

Innerhalb der EU begegnete man diesem Problem, indem die Vorschriften der einzelnen Länder in den meisten Produktbereichen aneinander angeglichen („harmonisiert“) wurden, und indem in den verbleibenden „nicht-harmonisierten“ Bereichen die unterschiedlichen nationalen Vorschriften gegenseitig als in ihrer Wirkung gleichwertig anerkannt werden.

Dadurch ist für den Handel innerhalb der EU in der Regel eine Konformitätsprüfung ausreichend.

Die Schweiz ist als Nichtmitglied von EG und EWR bislang kaum in den europaweiten Abbau technischer Handelshemmnisse eingebunden. Das FHA sieht weder eine Harmonisierung von Vorschriften, noch die gegenseitige Anerkennung von unterschiedlichen Vorschriften und entsprechenden Konformitätsnachweisen vor. Daher müssen Schweizer Unternehmen ihre Produkte bislang sowohl auf Konformität mit Schweizer Normen bei einer Prüfstelle in der Schweiz als auch auf Konformität mit harmonisierten EU-Normen bei einer Prüfstelle in der EU testen lassen. Das gleiche gilt für EU-Unternehmen, die in die Schweiz exportieren möchten. Aus dieser kosten- und zeitaufwendigen doppelten Überprüfung ergeben sich Behinderungen des Handels zwischen der Schweiz und der EU, die - angesichts des unterschiedlichen Gewichts der beiden Märkte - vor allem für Schweizer Produzenten schmerzhaft sind.

Das Abkommen über technische Handelshemmnisse

Dieser Problematik widmet sich das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse. Es gilt für die meisten Produktkategorien, in denen das Recht in der EU harmonisiert wurde. Dort, wo das Schweizer Recht als gleichwertig zum harmonisierten EG-Recht anerkannt wird, reicht künftig die Konformitätsprüfung nach Schweizer Normen aus, um das Produkt sowohl in der Schweiz als auch in der EU zu vermarkten. In jenen Fällen, in denen schweizerisches Recht nicht als mit harmonisierten EU-Vorschriften gleichwertig anerkannt wird, sind zwar nach wie vor zwei Konformitätsprüfungen notwendig, doch können neu beide Prüfungen durch eine Schweizer Prüfstelle erfolgen. In gleicher Weise erleichtert das Abkommen die Exporte von EU-Firmen in die Schweiz. Zusätzlich erhöht das Abkommen die Mitgestaltungsmöglichkeiten der Schweiz beim Erlass neuer EU-Vorschriften.

Trotz der Verbesserungen gegenüber heute schafft das neue Abkommen noch keinen mit dem EWR oder der EU vergleichbaren Marktzugang: Dies liegt daran, dass das Abkommen lediglich in den von der EU harmonisierten Bereichen gilt. Die gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher Normen in den nicht-harmonisierten Bereichen bleibt dagegen aus.

Bedeutung des Abkommens für das Bodenseegebiet

Das Abkommen erleichtert die internationale Vermarktung von Produkten. Dies ist gerade für die vielen spezialisierten Klein- und Mittelbetriebe der Region von Bedeutung: Nur wenn die Produktion international verkauft werden kann, gelingt es den Unternehmen, wirtschaftlich lohnende Stückzahlen zu produzieren und abzusetzen. Betriebe in Grenzregionen wie der Bodenseeregion können von solchen Erleichterungen besonders profitieren: Durch die geographische und kulturelle Nähe zu den ausländischen Märkten hat die regionale Industrie „Fühlungsvorteile“ beim Export oder bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Unternehmen, die mit dem neuen Abkommen noch besser genutzt werden können. Es ist zu hoffen, dass die neuen Möglichkeiten von der hiesigen Industrie entsprechend aktiv wahrgenommen werden.

Der Agrarhandel

Der zweite grosse Mangel des Freihandelsabkommens von 1972 war die Beschränkung des Zollabbaus auf den Handel mit Industriegütern. Landwirtschaftliche Güter wurden dagegen - wie in älteren Handelsabkommen üblich - nicht oder nur eingeschränkt erfasst. In diesem Sektor wird der Handel bis heute durch hohe Zölle und andere Handelshürden gekennzeichnet, die nur schwer zu überwinden sind. Dieser Agrarprotektionismus nach aussen reflektiert die früher bestehende planwirtschaftliche Ordnung der nationalen Agrarwirtschaften: Gerade für die ehemals übliche politische Steuerung der Landwirtschaftsproduktion über staatlich fixierte Preise der Agrargüter wäre ein freier Handel Gift gewesen.

Erst die derzeitigen Reformen der Landwirtschaftspolitik in der Schweiz und der EU, wonach zur Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen verstärkt auf direkte Einkommenshilfen und weniger auf administrativ festgelegte Preise zurückgegriffen wird, erlaubten die Aufnahme von Verhandlungen im Agrarbereich.

Das Agrarabkommen

Herausgekommen ist ein Abkommen, das Handelserleichterungen für den Agrarhandel auf zwei Wegen bringen soll: Zum Einen werden Zölle bei ausgewählten Waren abgebaut oder - wie im Fall bestimmter Käsesorten - ganz beseitigt. Zum Anderen werden technische Handelshemmnisse im Agrarbereich in ähnlicher Weise wie im Industriegüterhandel (siehe oben) beseitigt.

Das Abkommen leistet einen unbestrittenen Beitrag zur längst überfälligen Normalisierung des Agrarhandels. Aus marktwirtschaftlicher Sicht ist aber bedauerlich, dass die Chance einer alle Produkte umfassenden Liberalisierung verpasst wurde: Gerade in den Bereichen mit den höchsten Preisunterschieden und den grössten Grenzhürden - etwa beim Fleisch - ist die Liberalisierung äusserst mager ausgefallen.

Auswirkungen des Abkommens auf die Region

Das Agrarabkommen wird wie jedes internationale Handelsabkommen zu einer Annäherung der Preise für die erfassten Produkte führen und den Druck zu einer Angleichung der heute noch unterschiedlichen Agrarordnungen erhöhen. Diese Unterschiede äussern sich in der Region vor allem in den Auslandseinkäufen zahlreicher Schweizer Konsumenten sowie in Verzerrungen auf dem Markt für landwirtschaftlichen Boden.

Auslandseinkäufe

Der grenzüberschreitende Einkaufstourismus lebt von den Unterschieden in den Konsumentenpreisen zwischen der (teureren) Schweiz und dem (günstigeren) EG-Ausland. Hier dürfte sich mittelfristig nur wenig ändern, da der Handel mit wichtigen Gütern wie Fleisch nicht wesentlich liberalisiert wurde. Auch bei jenen Gütern, die dem Abkommen unterstehen, ist aufgrund des unzureichenden Wettbewerbs auf einigen Stufen in der Schweizer Nahrungsmittelwirtschaft (vor allem Verarbeitung und Detailhandel) zweifelhaft,

ob die Produzentenpreissenkungen tatsächlich bei den Kunden ankommen werden. Der grenzüberschreitende Einkaufstourismus dürfte damit zumindest mittelfristig seine Existenzberechtigung bewahren.

Bodenmarkt

Aufgrund der wesentlich höheren Schweizer Produzentenpreise waren Schweizer Bauern bisher in der Lage, einen höheren Pachtzins oder Kaufpreis für Agrarland zu entrichten als ihre Konkurrenten in der EU, zumal Schweizer Landwirte auch für den Anbau auf grenznahem ausländischen Boden - der sogenannten „angestammten ausländischen Wirtschaftszone“ - Subventionen erhalten. Dies hat besonders in den deutschen Grenzgebieten um Konstanz, im Hegau, am Randen sowie entlang des Hochrheins für böses Blut gesorgt: Im Wettbewerb um das knappe Agrarland kamen deutsche Landwirte nicht mehr zum Zug, nachdem Schweizer Bauern als Pachtzins oder Kaufpreis bis zum Doppelten dessen boten, was deutsche Mitbewerber bezahlen wollten oder konnten.

Während bereits administrative Beschränkungen grenzüberschreitender Pachtverhältnisse eine gewisse Beruhigung der Lage brachten, dürfte das Agrarabkommen in der Tendenz zu einer weiteren Beruhigung und Normalisierung beitragen. Die Kehrseite der Medaille ist allerdings, dass künftig manche ökologisch wertvolle aber wirtschaftlich wenig rentable Streuobstwiese im deutschen Grenzgebiet, die bislang dankbar von einem Schweizer Landwirt bewirtschaftet wurde, der Verwilderung oder der Umwandlung in ökologisch weniger wertvolles Ackerland preisgegeben wird. Dies verdeutlicht letztlich den weiterhin bestehenden Bedarf an einer ökologisch orientierten Landwirtschaftsförderung, worauf in diesem Beitrag aber nicht näher eingegangen werden kann.

Dritter Artikel:

Kommen Einwanderung, Arbeitslosigkeit, Lohndumping?

Thomas A. Zimmermann

*Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung
an der Universität St. Gallen*

Am 21. Mai 2000 wird in der Schweiz über die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU abgestimmt. Die Bodensee-Hefte informieren seit Januar über das aus sieben Abkommen bestehende Paket und seine Bedeutung für die Euregio Bodensee. Dieser Beitrag widmet sich den Neuerungen im Personenverkehr, bei den Dienstleistungen sowie im öffentlichen Beschaffungswesen.

Nachdem der EWR vor sieben Jahren an der Urne gescheitert war, soll der Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU nun durch eines der sieben bilateralen Abkommen geregelt werden. Das Abkommen wird nicht nur die Mobilität von selbständig und unselbständig Erwerbenden erhöhen, sondern es hat auch eine wichtige Katalysatorfunktion für den Dienstleistungsbereich.

Bisherige Regelungen zwischen der EU und der Schweiz

Innerhalb der EG wurde die Personenfreizügigkeit bereits frühzeitig eingeführt. Im Gegensatz zur europaweiten Liberalisierung hat die Schweiz jedoch an einer Begrenzungs politik mit dem Ziel der Stabilisierung des Ausländerbestandes festgehalten. Pfeiler dieser Politik sind der Vorrang inländischer Arbeitskräfte vor der Zulassung von Ausländern sowie die - nach Aufenthaltskategorien differenzierte - Kontingentierung der Bewilligungen. Ausserdem müssen sich Ausländer in den meisten Aufenthaltskategorien sowohl Kantons- als auch Stellenwechsel genehmigen lassen, wodurch die Stellung des einzelnen Ausländers in der Schweiz geschwächt wird - als Arbeitnehmer im Verhältnis zum Arbeitgeber, als Individuum im Verhältnis zum Staat.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht wurde und wird die Schweizer Begrenzungs politik stark kritisiert: So bemängeln Experten vor allem, dass die Förderung der Saisonnierbeschäftigung in strukturschwachen Regionen und Branchen die Einwanderung gering qualifizierter und schwer integrierbarer Personen mit hohem Erwerbslosigkeitsrisiko gefördert hat. Die Interessen der Branchen im Industrie- und Dienstleistungssektor, die stärker an qualifizierten Einwanderern interessiert sind, wurden dagegen vernachlässigt.

In umgekehrter Richtung erhalten Schweizer Bürger aufgrund des EWR-Neins bis heute keinen gleichberechtigten Zugang zu den Arbeitsmärkten der EU. Darunter leiden die stark international ausgerichteten Schweizer Grossunternehmen, denen der Einsatz von Schweizern in EU-Niederlassungen häufig erschwert oder gar verunmöglicht wird. Ebenso werden vor allem junge Schweizer benachteiligt, die in der EU wertvolle Auslandserfahrungen sammeln wollen.

Die Neuregelungen durch das Personenverkehrsabkommen

Mit dem Personenverkehrsabkommen wird die berufliche Mobilität zwischen der Schweiz und der Europäischen Union spürbar erhöht. Da im Bodenseegebiet wesentlich mehr Leute aus der EU als Grenzgänger in der Schweiz arbeiten als umgekehrt, sollen die Neuerungen des Abkommens vor allem unter dem Aspekt einer Beschäftigung in der Schweiz diskutiert werden. Dies darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass Schweizer Bürger, die an einer Beschäftigung in der EU interessiert sind, in gleicher Weise von den neuen Bestimmungen profitieren.

Wenn die Volksabstimmung positiv ausfällt, bringt das Abkommen ab dem 1. Januar 2001 den bereits in der Schweiz ansässigen oder tätigen EU-Bürgern qualitative Verbesserungen. So entfällt die Bewilligungspflicht für den Stellen- oder Kantonswechsel. Dies gilt auch für Grenzgänger, die ein Recht auf freie Arbeitsplatzwahl in der gesamten Grenzzone erhalten. Ausserdem wird die bisherige tägliche Rückkehrpflicht zum ausländischen Wohnort durch die wöchentliche Rückkehrpflicht ersetzt.

Der Neuzugang zum Schweizer Arbeitsmarkt untersteht aber zunächst noch dem Inländervorrang, der erst 2003 für EU-Bürger beseitigt wird. Spiegelbildlich entfällt gleichzeitig die sogenannte Gemeinschaftspräferenz gegenüber Schweizer Bürgern, die einer Beschäftigung in der EU nachgehen wollen. Nach weiteren drei Jahren, also voraussichtlich ab 2006, werden die Kontingente unter Vorbehalt einer Schutzklausel abgeschafft. Für Grenzgänger ist von Bedeutung, dass zu diesem Zeitpunkt die Beschränkung der geographischen Mobilität auf die Grenzzonen entfällt; ein Grenzgänger wird dann in der gesamten Schweiz arbeiten können.

Das Personenverkehrsabkommen wird zunächst für die Dauer von sieben Jahren abgeschlossen. Wenn sich die beiden Vertragsparteien für die Weiterführung des Abkommens entscheiden, tritt die volle Personenfreizügigkeit mit Schutzklausel ab 2013 in Kraft. In der Schweiz unterliegt der Beschluss zur Weiterführung dem fakultativen Referendum. Dabei ist zu beachten, dass ein negativer Entscheid automatisch zu einer Auflösung aller anderen Abkommen führt.

Die Begleitrechte des Personenverkehrsabkommens

Mit dem Abkommen wird auch die Koordination der sozialen Sicherungssysteme verbessert. Für die Region sind besonders die substantiellen Fortschritte bei der bislang problematischen Krankenversicherung von Grenzgängern erwähnenswert. So erhalten zukünftig auch die Familienangehörigen von in der Schweiz Beschäftigten einen Anspruch auf Mitversicherung in der Schweizer Krankenkasse. Grenzgänger, die einer Schweizer Versicherung angehören, werden ein Wahlrecht erhalten, ob sie sich in der Schweiz oder im Wohnsitzland behandeln lassen wollen. Grundsätzlich gilt: Die Schweizer Krankenversicherung übernimmt die Leistungen nach dem Recht des Wohnsitzlandes. Weil der Leistungsumfang von demjenigen des Schweizer Krankenversicherungsgesetzes (KVG) abweichen kann, werden für im Ausland wohnhafte Personen aber gesonderte Prämienbestimmungen gelten, die sich an den Kosten dieses Personenkreises orientieren.

Schliesslich ist von Bedeutung, dass das Abkommen die gegenseitige Anerkennung von Hochschuldiplomen und beruflichen Fähigkeitsnachweisen vorsieht, wodurch sich die grenzüberschreitende Mobilität ebenfalls erhöhen dürfte.

Dienstleistungen und öffentliches Beschaffungswesen

Das Personenverkehrsabkommen erleichtert auch die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen. Zwei Jahre nach Inkrafttreten erhalten Dienstleister (z.B. Handwerker) das Recht, während bis zu 90 Tagen pro Kalenderjahr auf dem Gebiet der anderen Vertragspartei bewilligungsfrei zu arbeiten. Dies war bislang durch die Restriktionen im Ausländerrecht stark erschwert.

Interessant wird die Liberalisierung im Dienstleistungsbereich auch durch das neue Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen. Danach müssen Gemeinden sowie ausgewählte Unternehmen, die im öffentlichen Auftrag oder aufgrund öffentlicher Konzessionen tätig sind, Anbieter aus der EU und der Schweiz bei der Vergabe von Beschaffungs- und Dienstleistungsaufträgen oberhalb bestimmter Auftragswerte gleich behandeln.

Die Liberalisierung im Dienstleistungsbereich wird den Wettbewerb in den Grenzgebieten der Euregio Bodensee erhöhen - zum Vorteil von Konsumenten und aktiven Unternehmern. Soweit frischer Wind in die öffentliche Auftragsvergabe kommt, dürften sich auch die Gemeinden und damit die Steuerzahler über den zusätzlichen Wettbewerb freuen.

Regionale Auswirkungen

Das Abkommen bringt eine deutliche Verbesserung der persönlichen Situation vieler Menschen in der Region. Es erhöht die individuelle Bewegungsfreiheit: Wenn administrative Beschränkungen entfallen, dürfte mancher bisherige Grenzgänger erwägen, den Wohnsitz in die Schweiz zu verlegen. Neben einem kürzeren Weg zur Arbeit könnte sich ein solcher Umzug vor allem steuerlich lohnen. Das gleiche gilt für selbständige Handwerker und Dienstleistungsunternehmen. Nachdem das EWR-Nein eher zu einem Exodus von Betrieben aus der Schweiz geführt hat, könnte die Wanderungsbilanz dieses Mal zugunsten der Schweiz ausfallen. Manche Schweizer Grenzgemeinde könnte künftig zum Standort neuer Unternehmen und zum Wohnort interessanter Steuerzahler werden.

Gleichwohl dürften aufgrund weiterhin bestehender nicht-administrativer Mobilitätshemmnisse die mengenmässigen Effekte des Abkommens eher bescheiden bleiben. Es ist daher auch nicht mit massiver Zuwanderung, sinkenden Löhnen oder höherer Arbeitslosigkeit in der Schweiz zu rechnen (siehe Kasten)

Der nächste Beitrag widmet sich den Abkommen zum Land- und Luftverkehr.

Massive Einwanderung, Arbeitslosigkeit und sinkende Löhne als Folge?

Gelegentlich sind in der Schweiz Befürchtungen vor massiver Einwanderung, zusätzlicher Arbeitslosigkeit und sinkenden Löhnen als Folge des Personenverkehrsabkommens zu vernehmen.

Verschiedene wissenschaftliche Studien, die zur Thematik angefertigt wurden, sprechen gegen solche Befürchtungen - so rechnet etwa der Migrationsexperte Straubhaar mit einer maximalen jährlichen Nettozuwanderung von 8.000 bis 10.000 Personen für die ganze Schweiz. Auch die bisherigen Erfahrungen der EU - etwa nach den Beitritten Spaniens und Portugals im Jahr 1986 - zeigen, dass die Personenfreizügigkeit im europäischen Rahmen keine nennenswerten Wanderungsbewegungen auslöst. Der Grund hierfür liegt vor allem in sprachlich-kulturellen Mobilitätshemmnissen sowie in bestehenden familiären und sozialen Bindungen.

Auch die Befürchtungen bezüglich Lohndumping dürften sich als unbegründet erweisen. So wurde die „Entsenderichtlinie“ der EU in das Vertragswerk integriert, wodurch auch grenzüberschreitend tätige Dienstleister die zwingenden Lohn- und Arbeitsbedingungen im Aufenthaltsstaat einhalten müssen. Ebenso bieten die - aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht allerdings umstrittenen - flankierenden Massnahmen einen wirksamen Schutz gegen Lohndumping.

Vierter Artikel:

Neuerungen im Land- und Luftverkehr

Thomas A. Zimmermann

*Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung
an der Universität St. Gallen*

Zwei der sieben bilateralen Abkommen betreffen Verkehrsfragen. Auch wenn die regionalen Auswirkungen der Abkommen zum Luft- und Landverkehr eher gering sind, soll vor allem das Landverkehrsabkommen - aufgrund seiner politischen Brisanz in der Schweiz - näher vorgestellt werden.

Ein erster Blick auf die Landkarte verdeutlicht bereits, weshalb Verkehrsfragen ein wichtiger Bereich der bilateralen Beziehungen sind: Durch ihre zentrale Lage an wichtigen Alpenübergängen besitzt die Schweiz als Transitland traditionell grosse Bedeutung.

Scharfe Interessengegensätze Schweiz-EU

In den vergangenen Jahren haben sich in diesem Bereich grosse Interessengegensätze zwischen den beiden Parteien herauskristallisiert. Mit dem innereuropäischen Handel ist auch der alpenquerende Transitverkehr stark gewachsen. Dies gilt vor allem für den Güterverkehr auf der Strasse, da die Bahnen häufig nicht in der Lage sind, den Bedürfnissen der modernen Wirtschaft nach flexiblen Transporten nachzukommen.

Während die EG-Staaten nicht auf eine kostengünstige und flexible Anbindung der Industriezentren Norditaliens mit den Wirtschaftsräumen nördlich der Alpen verzichten wollen, leiden die Alpenländer – allen voran die Schweiz und Österreich – unter dem beständig steigenden Strassenverkehrsvolumen. Beide Länder haben auf diese Entwicklungen mit Massnahmen reagiert, um die Attraktivität des Strassenverkehrs einzuschränken.

Die 28-Tonnen-Limite der Schweiz: Ein verkehrspolitisches Fossil

In der Schweiz hat sich neben Nacht- und Sonntagsfahrverboten besonders die Gewichtsbeschränkung für Lastwagen auf 28 Tonnen als probates Mittel erwiesen, um die Attraktivität des alpenquerenden Strassengütertransits einzuschränken. Während diese 28-Tonnen-Limite in der Schweiz seit 1972 gilt, wurden die Gewichtsbeschränkungen für Lastwagen in der EU schrittweise auf die heute üblichen 40 Tonnen angehoben.

Die niedrigeren Schweizer Gewichtslimite führen zu gravierenden Verzerrungen im Transitverkehr: Schwere Lastwagen umfahren die Schweiz beim Alpen transit entweder westlich am Mont Blanc oder östlich am Brenner, wobei grosse Umwege von der geographisch optimalen Strecke gefahren werden („Umwegverkehr“). Diese Umwege verteuern nicht nur die Transporte, sondern belasten durch die unnötig gefahrenen Kilometer auch die Umwelt. Alternativ müssen Transporteure die Schweiz mit halbleeren Lastwagen durchqueren oder aber ihre Ladung auf mehrere kleinere Lkw umladen, wobei beides weder

ökonomisch noch ökologisch Sinn macht, da sich dadurch die Zahl der notwendigen Fahrten erhöht.

Es kommt aber noch schlimmer. Während die Verkehrssteuerung durch Gewichtslimite zwar voll beladene Lastwagen von Schweizer Strassen fernhält, gilt genau das Umgekehrte für Leerfahrzeuge: Weil Schweizer Strassengebühren im internationalen Vergleich eher niedrig sind, befahren heute vor allem unbeladene Lkw, die von Transporten zurückkehren, die Schweizer Transitrouten – und zwar selbst dann, wenn andere Strecken, etwa über den Brenner, geographisch günstiger wären.

In einer Gesamtbetrachtung hat die 28-Tonnen-Limite daher sowohl ökonomisch als auch ökologisch versagt. Es ist erstaunlich, dass ein derart schlechtes verkehrspolitisches Steuerungsinstrument so lange und so vehement verteidigt wurde. Oder waren die 28-Tonnen-Limite etwa auch ein willkommenes technisches Handelshemmnis, das binnenorientierten Schweizer Transporteuren zusätzlichen Schutz vor ausländischer Konkurrenz brachte?

Neuregelungen durch das Landverkehrsabkommen

Das nun abgeschlossene Landverkehrsabkommen hat zwei Pfeiler: Die Koordination der Alpenverkehrspolitik zwischen der Schweiz und der EU sowie neue Marktöffnungsschritte auf den Verkehrsmärkten.

Bei der Koordination der Verkehrspolitik sieht das Abkommen vor, dass die Schweiz ihre Gewichtslimite für Lastwagen schrittweise von 28 Tonnen über 34 Tonnen (2001) auf die im übrigen Europa üblichen 40 Tonnen (2005) erhöht. Gleichzeitig werden die Strassengebühren für Lkw in der Schweiz drastisch erhöht, wodurch die Produktivitätsgewinne aus der Zulassung schwererer Lastwagen abgeschöpft werden. Für die Referenzstrecke von Basel nach Chiasso, die den grössten Teil des Transitvolumens aufnimmt, liegt diese durchschnittliche Gebühr dann bei 325 Franken pro Fahrt – dem Dreizehnfachen der heutigen Pauschalabgabe von 25 Franken. In Abhängigkeit von der Schadstoffklasse des Lastwagens werden ausserdem Zuschläge erhoben oder Abschläge gewährt. Damit wird auch der Einsatz modernerer Fahrzeuge mit geringeren Umweltbelastungen gefördert.

Um die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene gegenüber der Strasse zu gewährleisten, werden zudem die alpenquerenden Eisenbahnverbindungen ausgebaut. Die Einnahmen aus der LSVA fliessen in die Modernisierung der Bahninfrastrukturen (NEAT, Bahn 2000), wobei vor allem den beiden neu zu bauenden Basistunnels am Lötschberg und am Gotthard hohe Bedeutung zukommt.

Marktöffnungsschritte

Während sich die öffentliche Diskussion nahezu ausschliesslich mit der politisierten Transitfrage beschäftigt, bringt das Abkommen auch neue Marktöffnungsschritte auf den Verkehrsmärkten, die – trotz ihrer ökonomischen und ökologischen Potentiale – bislang kaum beachtet wurden. Strassengütertransporte von der Schweiz in die EU und umgekehrt unterliegen immer noch mengenmässigen Beschränkungen und anderen administrativen Behinderungen, wozu auch die unterschiedlichen Gewichtslimite gehören. Transporteure der einen Vertragspartei können bislang nur eingeschränkt Transporte auf dem Gebiet der anderen Vertragspartei erledigen.

Dieser sowohl wirtschaftlich wie technisch und ökologisch kontraproduktive Protektionismus erschwert die optimale Auslastung von Fahrzeugen und eine sinnvolle Routenplanung. Hier bringt das Abkommen durch die Liberalisierung der Märkte für den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse wesentliche Verbesserungen.

Auswirkungen und Bewertung des Landverkehrsabkommens

Das Landverkehrsabkommen bringt vor allem im Güterverkehr, dem es sich primär zuwendet, erhebliche wirtschaftliche Effizienzgewinne: Die verkehrspolitischen Stellschrauben werden so verändert, dass Transporteure ihre Lastwagen zukünftig wesentlich besser auslasten können. Bei gegebenem Transportvolumen führt dies zu einer Verringerung der Fahrten, was der Umwelt zugute kommt. Die Verwendung der LSVA für den Ausbau der Bahninfrastruktur fördert zudem mittel- bis langfristig die Verlagerung der Transitaktivitäten von der Strasse auf die Schiene.

Wie hoch diese Verlagerung ausfällt, ist allerdings umstritten: Während der Bund davon ausgeht, dass sich die Zahl der alpenquerenden Fahrten von über 1,2 Millionen im Jahr 1998 auf langfristig 650.000 Fahrten etwa halbieren wird, gehen andere Quellen davon aus, dass die LSVA nicht ausreicht, um den vollen Produktivitätsgewinn aus der Zulassung von 40-Tönnern abzuschöpfen. Entsprechende Modellrechnungen sind aber sowieso mit Vorsicht zu geniessen, da wichtige Parameter – etwa die Entwicklung der Ölpreise – langfristig kaum prognostiziert werden können.

Ungeachtet der Probleme bei der genauen Quantifizierung der Auswirkungen gilt aber, dass das Landverkehrsabkommen – zusammen mit der LSVA und der Stärkung der Bahnen – die dringend notwendige Modernisierung der Alpenverkehrspolitik bringt: mehr wirtschaftliche Effizienz einerseits und mehr Umweltschutz durch bessere Auslastung, weniger Umwegverkehr und eine gezielte Förderung des Bahnverkehrs andererseits. Aus aussenpolitischer Sicht ist schliesslich zu betonen, dass das Abkommen einen heiklen Bereich der bilateralen Beziehungen entschärft und einer dauerhaften, für beide Seiten akzeptablen Lösung zuführt.

Landverkehrsabkommen und Bodenseeregion

Im Bodenseegebiet dürfte das Landverkehrsabkommen hinsichtlich des Transitverkehrs nur geringe Wirkungen entfalten, da die Region im Abseits der wichtigen Nord-Süd-Transitachsen (vor allem Basel-Chiasso) liegt. Von gewisser Bedeutung dürften dagegen die Marktöffnungsschritte im Transportgewerbe sein: Sie erleichtern die Routenplanung von Transporteuren und schaffen einen höheren Wettbewerb bei Transportdienstleistungen in der Region, wovon die regionale Wirtschaft profitieren dürfte.

Der nächste und letzte Beitrag dieser Serie befasst sich kurz mit dem Abkommen über die Forschungszusammenarbeit. Schwerpunkt mässig wird es aber um einen Ausblick auf die zukünftige bilaterale Zusammenarbeit gehen.

Das Luftverkehrsabkommen

Das Luftverkehrsabkommen bindet die Schweiz in den europäischen Luftverkehrsmarkt ein. Die Europäische Gemeinschaft hat in den neunziger Jahren den Luftverkehr weitgehend liberalisiert, nachdem zuvor die Erteilung von Betriebsgenehmigungen, der Marktzugang ausländischer Fluggesellschaften sowie die Tarifgestaltung starken nationalstaatlichen Beschränkungen und Regulierungen unterworfen waren. Im liberalisierten EU-Markt können Fluggesellschaften dagegen ihre Routen, Kapazitäten und Tarife weitgehend selbst bestimmen und flexibel den jeweiligen Marktbedingungen anpassen.

Aufgrund der Ablehnung des EWR, der auch die Schweiz in den europäischen Luftverkehrsmarkt eingebunden hätte, können Schweizer Fluggesellschaften - allen voran die Swissair - bislang nicht von den europäischen Bestimmungen profitieren. Vor allem beim Flugverkehr mit den südeuropäischen Ländern ist die Swissair häufig Diskriminierungen ausgesetzt. Dies ändert sich mit dem Luftverkehrsabkommen, das eine weitestgehende Gleichberechtigung der Schweizer Fluggesellschaften am europäischen Luftverkehrsmarkt bringt. Gleichzeitig können Fluggesellschaften aus der EU Schweizer Flughäfen leichter anfliegen.

In der Bodenseeregion könnte das Abkommen eine Verbesserung der Flugverkehrsverbindungen ab Friedrichshafen und Altenrhein begünstigen. Da Fluggesellschaften künftig leichter Routen aufnehmen können, und weil eine schnellere Anpassung von Kapazitäten an veränderte Marktgegebenheiten möglich wird, darf mit kundenfreundlicheren und marktgerechteren Angeboten im bilateralen Flugverkehr sowie einer besseren Auslastung der Flugzeuge gerechnet werden. Die Fluggäste dürften sich über diese Effizienzgewinne freuen - vor allem dann, wenn sie aufgrund des höheren Wettbewerbs unter den Airlines, der sich aus der Marktöffnung ergibt, an die Passagiere weitergegeben werden müssen.

Die Kehrseite der Medaille ist allerdings, dass mit der gesteigerten Attraktivität des Flugverkehrs auch die Zahl der Flugbewegungen – und damit die Umweltbelastung durch Lärm und Abgas – tendenziell zunehmen könnte. Aufgrund der eingeschränkten Bedeutung der regionalen Flughäfen und der physischen Kapazitätsgrenzen ist hier jedoch selbst langfristig kaum mit spürbaren Auswirkungen zu rechnen.

Ausgewählte Begriffe der Landverkehrspolitik

NEAT: Neue Alpentransversale; Der Neubau von Bahninfrastrukturen in den Schweizer Alpen, vor allem durch zwei neue Basistunnels am Lötschberg und am Gotthard.

LSVA: Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe; Strassengebühr, die von Transporteuren für die Benützung der Schweizer Autobahnen zu entrichten ist. Ihre Höhe bestimmt sich nach dem Gewicht des Lastwagens, der zurückgelegten Strecke und der Schadstoffklasse des Fahrzeugs.

FinÖV: Finanzierungskonzept für den öffentlichen Verkehr; Das Konzept sieht unter anderem vor, dass die Einnahmen aus der LSVA in den Ausbau der Bahninfrastrukturen (vor allem in die NEAT) fließen.

Fünfter Artikel:

Das Forschungsabkommen und die Abstimmung vom 21. Mai 2000

Thomas A. Zimmermann

*Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung
an der Universität St. Gallen*

Im letzten Beitrag unserer Serie zu den bilateralen Abkommen informieren wir heute über das Forschungsabkommen. Schwerpunkte dieses Artikels sind aber eine „integrationspolitische Standortbestimmung“ der Schweiz und ein Ausblick auf weitere mögliche Zusammenarbeitsbereiche mit Bedeutung für die Euregio.

Die sechs Abkommen, die wir in den vergangenen vier Beiträgen vorgestellt haben, unterscheiden sich vom Forschungsabkommen in ihrer Grundorientierung: Während sich die anderen Abkommen zumindest teilweise mit der Öffnung von Märkten beschäftigen – bei Waren, Dienstleistungen oder im Bereich der Mobilität von Arbeitskräften – regelt das Forschungsabkommen die Teilnahme der Schweiz an der subventionierten Forschungszusammenarbeit in der EU. Es weist damit den Weg in Richtung einer stärkeren Zusammenarbeit ausserhalb reiner Marktzugangsfragen.

Forschungszusammenarbeit in Europa

Die EU-Länder arbeiten seit 1958 auf den Gebieten Forschung und Technologische Entwicklung (FTE) zusammen. Seit 1984 führt die EU mehrjährige FTE-Rahmenprogramme durch, in denen jeweils bestimmte thematische Schwerpunkte – z.B. Umwelt- oder Kommunikationstechnologie – gesetzt werden. Unternehmen und Hochschulen können sich um Gelder aus diesen Forschungsprogrammen bewerben, um damit Forschungsprojekte mit Partnern aus anderen europäischen Ländern zu finanzieren. Zur Zeit und bis 2002 läuft das 5. Rahmenprogramm, auf das voraussichtlich ein 6. Programm von 2003 bis 2006 folgt.

Diese Förderung beruht auf der Einsicht, dass Forschungs- und Entwicklungsprojekte in Hochtechnologiebereichen einen finanziellen und personellen Aufwand erfordern, der von einzelnen Hochschulen oder Unternehmen nur schwer getragen werden kann. Die Zusammenarbeit mehrerer Partner an gemeinsamen Projekten – gerade bei Klein- und Mittelunternehmen – erweist sich dagegen als gangbarer Weg, um grössere Projekte dennoch durchzuführen. Da das benötigte Fachwissen und der ideale Partner aber häufig besser ausserhalb als innerhalb der eigenen Landesgrenzen gefunden werden können, ist eine internationale Zusammenarbeit in vielen Fällen sinnvoller als die Kooperation mit nationalen Partnern. Gerade eine solche grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist aber häufig mit Problemen verbunden – sei es aufgrund sprachlich-kultureller und psychologischer Barrieren oder aufgrund der immer noch stark national ausgerichteten Forschungsinfrastrukturen. Mit der Förderung grenzüberschreitender Forschungs- und Entwicklungsprojekte will man – nicht zuletzt im Hinblick auf die USA, die über einen grossen und zusammenhängenden Wirtschafts- und Wissenschaftsraum verfügen – entsprechende Defizite der alten Welt ausgleichen.

Fortschritte bei der Beteiligung der Schweiz durch das Abkommen

Die Schweiz nimmt seit 1986 projektweise an der europäischen Forschungszusammenarbeit teil. Aufgrund des EWR-Neins sind Schweizer Unternehmen aber immer noch zahlreichen Diskriminierungen unterworfen: So müssen sie eine doppelte Bewerbung durchlaufen – bei der EU um Aufnahme in das Programm, beim Bund um die Finanzierung – während EU-Unternehmen nur eine Prüfung durchlaufen müssen. Weiter können Schweizer Unternehmen oder Hochschulen im Gegensatz zu den EU-Partnern nicht die Projektleitung bei gemeinsamen Vorhaben übernehmen. Schweizer Projektteilnehmer bedürfen zudem stets zweier weiterer Partner in der EU, während ein EU-Unternehmen nur einen weiteren Partner benötigt. Schliesslich konnten die zuständigen Schweizer Regierungsvertreter bislang nicht gleichberechtigt an Programmausschüssen teilnehmen.

Trotz der genannten Einschränkungen hat sich die bisherige Beteiligung der Schweiz an den Programmen als vorteilhaft erwiesen. Entsprechend legten die Vertreter von Schweizer Wirtschaft und Politik im Rahmen der bilateralen Verhandlungen Wert darauf, den Zugang ihrer Unternehmen und Hochschulen zu den EU-Programmen zu verbessern. Das nun geschlossene Forschungsabkommen zeitigt deutliche Verbesserungen für die Forschungs- und Technologiezusammenarbeit zwischen der Schweiz und den EU-Staaten. Die Schweiz konnte ihre beiden Hauptziele in den Verhandlungen erreichen: Die geschilderten Diskriminierungen zulasten schweizerischer Teilnehmer fallen grösstenteils weg. Ausserdem erhalten Vertreter der Schweiz neu Einsitz in den relevanten Programmausschüssen.

Bedeutung des Forschungsabkommens für die Euregio Bodensee

Das Forschungsabkommens dürfte für den Bodenseeraum zu den wertvollsten Abkommen gehören – und zwar in zweierlei Hinsicht.

Da sind zum Einen die direkten Wirkungen des Abkommens: Es erleichtert den Unternehmen rund um den See die Durchführung gemeinsamer Forschungs- und Entwicklungsprojekte mit Partnern in den jeweils anderen Ländern der Region – ein Umstand, dem vor allem deswegen hohe Bedeutung zukommt, weil sich die hiesigen Wirtschaftsstandorte geographisch in einer peripheren Lage zu den jeweiligen nationalen Forschungs- und Wirtschaftsagglomerationen befinden. Das bereits verhältnismässig dichte Netzwerk von Forschungseinrichtungen und Technologiezentren rund um den See kann hier eine wichtige Funktion erfüllen, indem es die jeweiligen Interessenten zusammenbringt. Auch die Ergebnisse einer kleinen Studie zu Unternehmensnetzwerken im Rheintal, die vom Institut für Technologiemanagement (ITEM) an der Universität St. Gallen und der Fachhochschule Dornbirn gemeinsam erstellt wurde, bestätigen das Interesse der hiesigen Unternehmen an der regionalen grenzüberschreitenden Kooperation. Hier bringen die neuen Fördermöglichkeiten wesentliche Verbesserungen für die Technologieregion Bodensee.

Zum Anderen sendet das Abkommen positive Signale an bereits bestehende Bestrebungen, die Hochschulen und Bildungseinrichtungen rund um den See zu vernetzen. Die kürzlich gegründete Bodenseehochschule, die gemeinsame Studiengänge und -abschlüsse der Bildungseinrichtungen rund um den See anstrebt, ist ein zukunftsweisender Schritt auf diesem Weg. So können Synergien genutzt, Doppelspurigkeiten vermieden und regionale Kompetenzen in Schwerpunktbereichen aufgebaut werden. Damit wird die Attraktivität der Forschungs- und Bildungsregion Bodensee gesteigert – ein Standortfaktor, der auch dazu

beiträgt, wertschöpfungsstarke unternehmerische Aktivitäten und qualifizierte Arbeitsplätze in der Region zu halten.

Die bilateralen Verträge in der Gesamtschau: Ein grosser oder ein kleiner Schritt?

Gemessen an den Integrationsfortschritten der grossen EU in den neunziger Jahren – Vollendung von Binnenmarkt und Währungsunion, Abbau der Grenzkontrollen im Schengener Abkommen, Vergemeinschaftung weiterer Politikbereiche – mögen sich die sieben Sektorabkommen mit der Schweiz auf den ersten Blick bescheiden ausnehmen. Auf den zweiten Blick erkennt man jedoch, dass es mit den Abkommen gelungen ist, einige der besonders drängenden Probleme, die auch die Lebensqualität und die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten in unserer Region behinderten, einer Lösung zuzuführen. Betrachtet man das Erreichte ferner auf dem Hintergrund des EWR-Neins vom 6. Dezember 1992, in dem sich der Souverän gegen einen stärkeren Einbezug der Schweiz in die europäische Integration ausgesprochen hatte, so kann man mit Fug und Recht von einem grossen Erfolg sprechen: Probleme wurden gelöst, und gleichzeitig wurde der Volkswille respektiert.

Die bilaterale Zusammenarbeit: Chancen...

Der bilaterale Abschluss hat – die Annahme der Verträge vorausgesetzt – überdies ein Klima geschaffen, das weitere konstruktive Gespräche zulässt. Die Verhandlungsparteien haben bereits lange vor dem Abschluss dieser Runde weitere Verhandlungen geplant, etwa bezüglich der Einbindung der Schweiz in den europäischen Hochschüleraustausch oder die Zusammenarbeit in den Bereichen Statistik und Umwelt.

Dieses neue Klima des Vertrauens ist nach dem EWR-Nein von 1992 sicherlich keine Selbstverständlichkeit. Vielmehr ist es das Ergebnis der konzentrierten Anstrengungen der Schweizer Diplomatie, die ihre Trümpfe geschickt eingesetzt hat, um das Land aus der vom Volk auferlegten europäischen Isolation herauszuführen. Die Schweiz kann damit ihren „europäischen“ Sonderweg zunächst weitergehen. Die jetzigen Abkommen führen – im Vergleich zum EU-Beitritt – kaum zu nennenswerten Souveränitätsübertragungen. Eine Einbindung in das institutionelle Europa findet durch die bilateralen Abkommen nicht statt.

... und Grenzen

In diesem Umstand liegen aber zugleich die Grenzen des bilateralen Weges begründet: Viele Bereiche der europäischen Zusammenarbeit beruhen auf der Übertragung vormals nationaler Zuständigkeiten an gemeinsame europäische Institutionen. In diesen Integrationsbereichen wird man bilateral nur schwer weiterkommen, wenn man auf der vollen Souveränitätswahrung pocht. Abgesehen von technischen Erwägungen ist es auch eine politische Frage, inwieweit die EU-Länder die selektive Beteiligung eines Drittstaates an den Integrationsfortschritten tolerieren. Es handelt sich hierbei schliesslich um ein Privileg der Schweiz, müssen doch die einzelnen EU-Mitgliedstaaten bei allen Integrationsschritten der Union mitziehen – und zwar unabhängig davon, ob sie wollen oder nicht.

Man kann daher nur mutmassen, dass sich die EU ihre Bereitschaft zu ausgewählten, sektoriellen Verhandlungen von der Schweiz entsprechend honorieren lässt. Das zeigt sich

auch beim jetzigen bilateralen Abschluss: So musste die Schweiz mit der EU eben auch über Dossiers verhandeln, die innenpolitisch eher schwer zu verkaufen sind – man denke nur an den Land- oder Personenverkehr. Mehr noch blieben die Verhandlungsergebnisse an einigen Stellen hinter den Möglichkeiten eines EU- oder EWR-Beitritts zurück: Im Luftverkehrsabkommen gerät die Swissair lediglich in den Genuss von sieben der acht sogenannten Freiheiten des Luftverkehrs über Europa. Inlandsflüge innerhalb einzelner EU-Staaten ohne Bezug zur Schweiz (z.B. Madrid-Barcelona) sind ihr damit – im Gegensatz zur EU-Konkurrenz – nur eingeschränkt möglich. Und auch bei technischen Handelshemmnissen konnte, trotz aller Fortschritte, noch kein mit dem europäischen Binnenmarkt vergleichbarer Marktzugang hergestellt werden (vgl. Artikel der Januar-Ausgabe).

Diese Regelungslücken entsprechen nicht immer technischen Notwendigkeiten, und sie sind auch nicht reiner Zufall. Vielmehr gestatten sie es der EU, die Schweiz zu einem späteren Zeitpunkt erneut an den Verhandlungstisch zu bitten – etwa bei Themen wie Steuerharmonisierung oder Amtshilfe. Dies zeigt, dass integrationspolitische Fortschritte auf dem bilateralen Sonderweg auch mehr kosten können als in der EU- oder EWR-Mitgliedschaft. Entsprechend sollten sich Kritiker der bilateralen Abkommen wie Christoph Blocher, die sich über eine angeblich schlechte Verhandlungsführung des Bundes beklagen, etwas zurückhalten: Schliesslich haben gerade sie die Schweiz auf den häufig steinigen Weg des Bilateralismus geschickt, und damit auch zu einer Schwächung der Verhandlungsposition von Bern vis-à-vis Brüssel beigetragen.

Worin unterscheiden sich die bilateralen Verträge vom EU-Vollbeitritt?

Die Schweiz wird auch nach den bilateralen Abkommen weder Mitglied der EG-Zollunion noch der Europäischen Währungsunion sein. Grundlage der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen bleibt auch zukünftig das Modell der Freihandelszone (siehe Kasten). Auch zukünftig wird es deshalb bei zahlreichen Behinderungen – etwa den Grenzkontrollen – bleiben. Die bilateralen Abkommen vermögen auch nicht, weitere dringende Probleme im Verhältnis Schweiz-EG zu lösen: So bleibt die Schweiz von der Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (z.B. Schengener Abkommen) auch künftig weitgehend ausgeschlossen, wodurch sie an Attraktivität als Standort für kriminelle Machenschaften gewinnt. Die Nichteinbindung in die koordinierte Asylpolitik der Gemeinschaft führt ebenso zu zusätzlichen Belastungen. Über kurz oder lang wird man auch in diesen Bereichen verhandeln müssen. Schliesslich wird der Schweiz als Nicht-Mitglied der EU auch zukünftig die politische Mitsprache am Aufbau Europas weitgehend verwehrt bleiben. In den federführenden Institutionen fehlt ihr nach wie vor Sitz und Stimme.

Diese „Integrationslücken“ haben aber nicht zwangsläufig negative Konsequenzen. Sie erlauben dem „System Schweiz“ in vielen Bereichen eine eigenständige und damit möglicherweise auch bessere Politik – etwa bei der Regelung des Handels mit Drittstaaten – wodurch ein Minimum an Systemwettbewerb in Kontinentaleuropa erhalten bleiben wird.

Dies erscheint umso wichtiger, als die EU in den letzten Jahren ihr Augenmerk von der wettbewerbsfördernden Liberalisierung verstärkt auf die wettbewerbshemmende Harmonisierung gerichtet hat. Auch der aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht bedenkliche Aufbau einer „Festung Europa“ hat sich, trotz gegenteiliger Lippenbekenntnisse, fortgesetzt – etwa durch die fallweise Missachtung des WTO-Rechts oder durch Veränderungen im

Markenrecht, mit denen Einfuhren von ausserhalb Europas zulasten vieler Konsumenten und zugunsten weniger Anbieter erschwert werden.

Auch der „politische Abstand“ zwischen den bilateralen Verträgen einerseits und dem EU-Vollbeitritt präsentiert sich heute in einem etwas anderen Licht als noch vor wenigen Monaten: Nicht zuletzt die Einmischung der EU in die österreichische Politik dürfte vielen Europa-Befürwortern zurecht sauer aufgestossen sein. Die missbräuchliche Instrumentalisierung der EU-Institutionen durch parteipolitische Interessen beim Boykott gegen Österreich zeugt von einem bedenklichen Demokratieverständnis bei der EU und einigen Mitgliedstaaten. Da die bilateralen Verträge im Gegensatz zum EU-Beitritt keine politische Einbindung der Schweiz vorsehen, brauchen ähnliche Einmischungsmanöver in die Schweizer Politik als Folge der Abkommen nicht befürchtet werden.

Die Verträge werden das Referendum passieren

In der politischen Perspektive stellen die jetzt vorliegenden Abkommen somit einen guten innenpolitischen Kompromiss dar. Einerseits helfen sie dabei, den unmittelbaren wirtschaftlichen Druck zu einem EU-Beitritt zu mindern. Das dürfte nicht nur die von Beschränkungen bislang betroffenen Unternehmen freuen. Auch Gegner eines EU-Vollbeitritts können aufatmen, da es zukünftig schwieriger sein wird, die Forderung nach einem Vollbeitritt mit wirtschaftlichen Motiven zu rechtfertigen. Diese Feststellung gilt zumindest solange, wie nicht bestehende Regelungslücken im bilateralen Verhältnis missbraucht werden und zu neuen Problemen führen.

Umgekehrt sollten auch Europa-Befürworter den Abkommen Einiges abgewinnen können: Mit dem Personenverkehrsdossier wurde beispielsweise ein zentrales Anliegen zahlreicher junger Schweizer aufgenommen, die bislang mit Behinderungen und Diskriminierungen bei Auslandsaufenthalten konfrontiert waren. Diese praktischen Verbesserungen führen die Schweiz näher an das „Europa der Bürger“ heran – auch wenn der grosse politische Schritt nach Europa ausgeblieben ist.

Im Ergebnis handelt es sich somit um einen gut-schweizerischen Kompromiss. Setzt sich der Trend der letzten Volksabstimmungen fort, wonach Radikallösungen beim Souverän keine Chance haben – eine solche Radikallösung bestünde in der Ablehnung des Paketes, da sie die Schweiz zum Alleingang zwingen würde – so dürften die Abkommen am 21. Mai mit einer komfortablen Mehrheit angenommen werden. Auch die Nordostschweiz als Teil der Euregio Bodensee dürfte sich dann etwas „europafreundlicher“ zeigen als 1992.

Überblick über verschiedene Integrationsformen und Standortbestimmung Schweiz-EU

Freihandelszone: Die unterste Stufe der regionalen Integration besteht in einer Freihandelszone, in der die Mitgliedstaaten untereinander Zölle abbauen. Die Länder behalten aber eine eigenständige nationale Zollpolitik bei gegenüber Nichtmitgliedern bei. Dieses Modell entspricht dem gegenwärtigen Stand der bilateralen Beziehungen Schweiz-EG, die auf einem Freihandelsabkommen von 1972 aufbauen. Während bislang nur Industriegüter von der Liberalisierung erfasst waren, wird mit den bilateralen Verträgen auch der Handel mit ausgewählten Agrargütern liberalisiert.

Zollunion: Hier verzichten die Mitgliedstaaten zusätzlich zur Freihandelszone auch auf eine eigenständige Zollpolitik. Es wird ein einheitlicher Aussenzolltarif für alle Mitgliedstaaten erstellt, womit eine Voraussetzung für den Abbau von (Waren-)Grenzkontrollen geschaffen wird. Beispiele für solche Zollunionen sind die EG-Zollunion (seit 1968) oder der Zollvertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein. Weder der damalige EWR, noch die jetzigen bilateralen Verträge sehen die Bildung einer Zollunion zwischen der Schweiz und der EU vor. Damit wird es im Bodenseegebiet auch künftig bei den Grenzkontrollen (und den damit zusammenhängenden Verkehrsproblemen) zwischen der Schweiz einerseits und den EU-Staaten Deutschland und Österreich andererseits bleiben.

Binnenmarkt: Im Gegensatz zu Freihandelszone und Zollunion dürfen hier nicht nur Güter sondern auch Dienstleistungen sowie die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital frei zwischen den Ländern zirkulieren. Der EWR hätte einen weitgehenden Einbezug der Schweiz in diesen Binnenmarkt gebracht. Nach dessen Ablehnung werden nun einige Freiheiten des Binnenmarktes (Personenfreizügigkeit, Erleichterungen bei bestimmten Dienstleistungen) über die bilateralen Verträge auf das Verhältnis Schweiz-EU ausgedehnt.

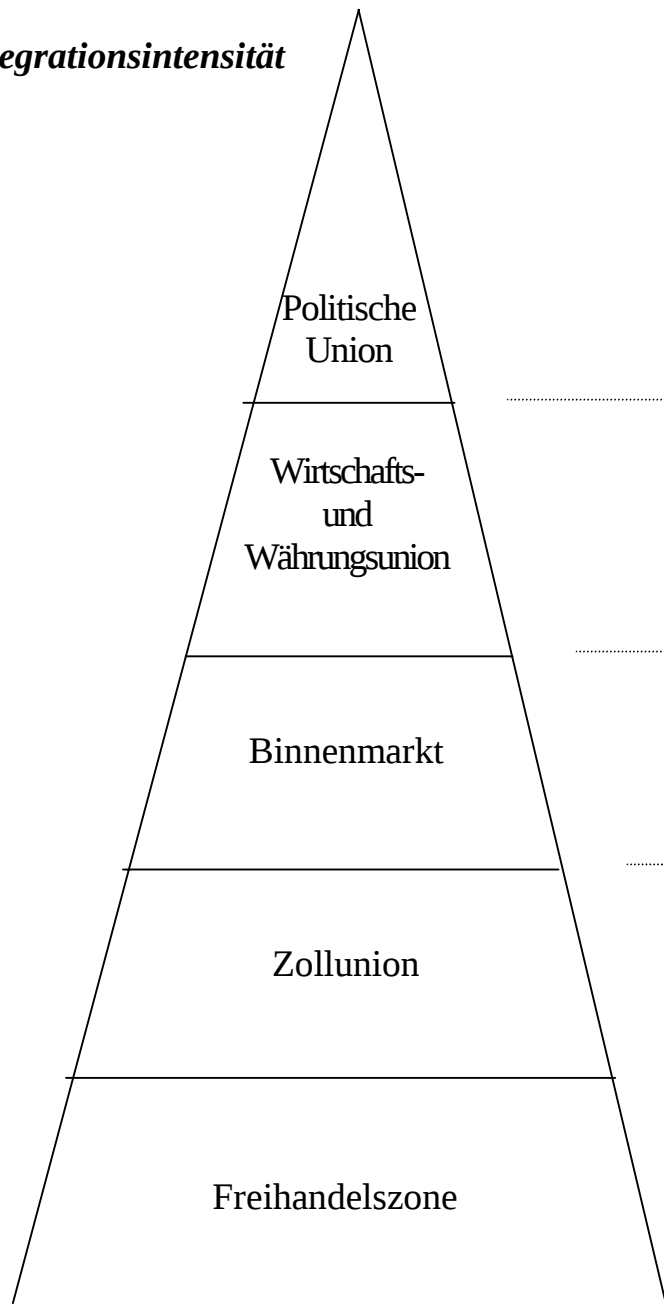
Währungsunion: In der Währungsunion verzichten die Mitgliedstaaten auf eine eigenständige Geldpolitik. Diese wird stattdessen von einer gemeinsamen Zentralbank wahrgenommen. Im Vertrag von Maastricht (1992) haben sich die EU-Staaten auf die Gründung einer solchen Währungsunion mit einer gemeinsamen Währung geeinigt. Vollendet wurde dieses Projekt mit der Einführung des Euro am 1.1.1999, wobei die Ausgabe neuer Banknoten und Münzen (2002) lediglich noch eine Formsache ist. Die bilateralen Verträge umfassen keinerlei Teilnahme der Schweiz an der europäischen Währungsunion. Der Schweizer Franken wird auch künftig als eigenständige Währung fortbestehen – übrigens in einer Währungsunion mit Liechtenstein.

Politische Union: Die höchste Stufe regionaler Integration besteht in der politischen Union. Dort werden auch nicht-wirtschaftliche Politikbereiche wie Aussen- und Sicherheitspolitik der Integration unterstellt. In der politischen Union wird der Integrationsraum immer mehr zu einem staatlichen oder zumindest staatsähnlichen Gebilde. In der EU bemüht man sich seit den Verträgen von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997) verstärkt um die Bildung einer politischen Union. Erfolge konnte man bislang vor allem in der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie im Bereich der inneren Sicherheit verbuchen. Derzeit gelten die Bemühungen vor allem einer stärkeren Integration im Bereich der Verteidigungspolitik. Die bilateralen Verträge sehen keine Einbindung der Schweiz in diese Zusammenarbeitsbereiche vor.

Formen regionaler Integration



Integrationsintensität



Politische
Union

EU: Integrationsfortschritte seit
den Verträgen von Maastricht
(1992) und Amsterdam (1997)

CH-EU: nicht vorgesehen

Wirtschafts-
und
Währungsunion

EU: Vollendung der
Währungsunion 1999

CH-EU: nicht vorgesehen

Binnenmarkt

EG: seit 1993

CH-EG: nur Teilbereiche ab 2001
aufgrund bilateraler Abkommen
(z.B. Personenverkehr, ausgewählte
Dienstleistungen)

Zollunion

EG: seit 1968

CH-EG: nicht vorgesehen

Freihandelszone

CH-EG: seit 1972; ab 2001
teilweise Erweiterung auf
Agrarprodukte sowie Abbau
technischer Handelshemmnisse
aufgrund bilateraler Abkommen

**Die INTERREG-Programme und die Euregio Bodensee:
Regionale Zusammenarbeit ausserhalb der bilateralen Verträge**

Seit 1991 fördert die EU im Rahmen der INTERREG-Programme Grenzregionen. Mit der Förderung grenzüberschreitender Projekte soll ein Ausgleich für die historische Benachteiligung solcher Regionen aufgrund ihrer Randlage erreicht werden. Zu solchen Projekten im Bodenseeraum gehören etwa die Internet-Plattform „Electronic Mall Bodensee“ (<http://www.emb.net>), die Bodensee-Agenda 21, der Aufbau des grenzüberschreitenden Bodenseerundwanderwegs oder die Bodensee-Hochschule.

Derzeit läuft das Programm INTERREG III (2000 – 2006) an. Über die vielfältigen Fördermöglichkeiten informiert das Regio-Büro der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK) in Konstanz, Telefon ++ 49 / 7531 / 52722.

Weitere Informationen

Die bilateralen Abkommen stehen am 21. Mai 2000 zur Abstimmung. Weitere Informationen enthält ein Online-Dossier der NZZ unter <http://www.nzz.ch> sowie die Internetseite des Integrationsbüros EDA/EVD unter <http://www.europa.admin.ch>. In den Ausgaben I/1999 und IV/1999 der Fachzeitschrift Aussenwirtschaft (Rüegger-Verlag, Chur/Zürich) befindet sich ebenfalls jeweils ein Artikel zum Thema. Weitere Beiträge des Autors zu dieser Thematik befinden sich auf der Internetseite <http://www.zimmermann-thomas.de>.