

Busch, Berthold

**Research Report**

## Die Beziehungen der Europäischen Union mit der Schweiz: Die Volksabstimmung in der Schweiz am 27. September 2020

IW-Report, No. 49/2020

**Provided in Cooperation with:**

German Economic Institute (IW), Cologne

*Suggested Citation:* Busch, Berthold (2020) : Die Beziehungen der Europäischen Union mit der Schweiz: Die Volksabstimmung in der Schweiz am 27. September 2020, IW-Report, No. 49/2020, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225093>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



# **IW-Report 49/20**

## **Die Beziehungen der Europäischen Union mit der Schweiz**

Die Volksabstimmung in der Schweiz am 27. September 2020  
Berthold Busch

Köln, 25.09.2020

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2 Institutioneller Rahmen</b>	<b>4</b>
<b>3 Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz</b>	<b>7</b>
3.1 Warenhandel	7
3.2 Kapitalverkehr: Direktinvestitionen	9
3.3 Personen	11
<b>4 Streitpunkte</b>	<b>14</b>
4.1 Volksabstimmung über die Freizügigkeit für Personen	14
4.2 Institutionelles Rahmenabkommen	15
4.3 Studienergebnisse zu den Effekten der Abkommen mit der EU	17
<b>5 Fazit</b>	<b>20</b>
<b>Literatur</b>	<b>21</b>
<b>Abstract</b>	<b>25</b>
<b>Tabellen- und Abbildungsverzeichnis</b>	<b>26</b>

**JEL-Klassifikation:**

F10 – Internationaler Handel

F13 – Handelspolitik

F22 – Internationale Migration

## Zusammenfassung

Die wirtschaftlichen und institutionellen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sind in über 100 verschiedenen Abkommen und zugehörigen Protokollen geregelt. Zu den bedeutendsten Verträgen zählen das Freihandelsabkommen von 1972 und die Abkommen im Rahmen der Bilateralen I und der Bilateralen II. Die sieben Bilateralen-I-Abkommen könnten ihre Gültigkeit verlieren, wenn die Volksabstimmung am 27. September 2020 in der Schweiz die Begrenzungsinitiative annimmt. Dann wäre die Schweiz in letzter Konsequenz gezwungen, das Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit der EU zu kündigen. Wegen der sogenannten Guillotine-Klausel würde das auch das Ende von sechs weiteren Abkommen bedeuten. In der Folge wären die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz gestört.

Die Schweiz steht für die EU bei den Ausfuhren in Drittländer heute hinter den USA und China auf dem dritten Platz, bei den Einfuhren auf Platz vier hinter China, den USA und Russland.<sup>1</sup> Die Schweiz hat beim Außenhandel mit der EU ein Defizit. Die EU und die Schweiz sind auch bei den grenzüberschreitenden Investitionen eng verbunden. 2018 machte das Engagement der Eidgenossen in der EU über 55 Prozent aller Schweizer Direktinvestitionen im Ausland aus. Stellt man nur auf den unmittelbaren Investor ab, kamen 2018 fast 85 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen aus einem EU-Staat. Blickt man dagegen auf das Herkunftsland des letztlich berechtigten Investors, so sinkt der EU-Anteil auf knapp 34 Prozent. Im Jahr 2019 hatte die ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz einen Anteil von gut 25 Prozent. Staatsangehörige der EU-Staaten kamen auf 1,4 Millionen oder 16,5 Prozent der Wohnbevölkerung in der Schweiz.

Die Schweiz und die EU haben von 2014 bis 2018 über ein institutionelles Rahmenabkommen verhandelt, mit dem unter anderem die Marktzugangsabkommen aktualisiert werden sollen. Das Schicksal des Abkommens ist ungewiss, weil die Schweiz in einigen Punkten noch Klärungsbedarf hat. Die Volksabstimmung am 27. September 2020 dürfte auch Einfluss auf das Rahmenabkommen haben.

---

<sup>1</sup> Auf der Grundlage der Daten für 2019; durch den Brexit wird sich eine Verschiebung ergeben.

## 1 Einleitung

Am 27. September 2020 sind die Schweizer zu einer wichtigen Volksabstimmung aufgerufen, die entscheidenden Einfluss auf die Beziehungen zur Europäischen Union (EU) haben könnte. Auf Initiative der nationalkonservativen Schweizerischen Volkspartei (SVP) soll darüber abgestimmt werden, ob die Schweiz die Zuwanderung aus der EU wieder eigenständig steuern kann. Im Fall einer Annahme der Begrenzungsinitiative („Für eine massvolle Zuwanderung“) müsste das Freizügigkeitsabkommen mit der EU von 2002 gekündigt werden, sofern sich beide Seiten nicht auf eine Alternative einigen. Widrigenfalls würde einige Monate später die Schweiz unter Umständen auch den freien Zugang zum Land- und Luftverkehr mit der EU verlieren, die Beteiligung an Forschungsprojekten der EU würde infrage gestellt und die gegenseitige Anerkennung der Produktzulassung für den freien Warenverkehr würde entfallen. Die entsprechenden bilateralen Abkommen würden hinfällig. Der Volksentscheid soll zum Anlass genommen werden, die wirtschaftlichen und institutionellen Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz näher zu betrachten.

## 2 Institutioneller Rahmen

Die wirtschaftlichen und institutionellen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sind in über 100 verschiedenen Abkommen und Abmachungen geregelt (Tobler/Beglinger, 2020, 8). Eine mögliche Kategorisierung unterscheidet zwischen erstens Marktzugangsabkommen, zweitens der Beteiligung an Programmen der EU, drittens der Zusammenarbeit der Behörden in bestimmten Bereichen und viertens den sonstigen Abkommen. Zu den Marktzugangsabkommen gehören das Freihandelsabkommen von 1972/73 und das Versicherungsabkommen von 1993. Mit dem Freihandelsabkommen wurde eine Freihandelszone für industrielle Erzeugnisse geschaffen, in der Zölle und mengenmäßige Beschränkungen abgeschafft wurden (EDA, 2019, 2). Das Versicherungsabkommen gewährt auf der Grundlage der Gegenseitigkeit Versicherungsunternehmen das Recht, Agenturen oder Zweigniederlassungen im Bereich der Nicht-Lebensversicherungen zu gründen (EDA, 2019,3).

Die große Anzahl der Abkommen ist historisch zu erklären. Die Schweiz ist Mitglied der Europäischen Freihandelszone EFTA. Als die EU sich Ende der 1980er Jahre anschickte, mit dem Binnenmarktprogramm die wirtschaftliche Integration zu vertiefen, kamen bei den EFTA-Staaten Befürchtungen auf, dass die Binnenmarktvollendung handelsablenkende Effekte im Verhältnis zwischen den beiden Wirtschaftsräumen zur Folge haben könnte. 1990 wurden daher zwischen beiden Parteien Verhandlungen über die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) aufgenommen. Mit dem EWR sollten zwischen den beteiligten Ländern binnenmarktähnliche Verhältnisse geschaffen werden. Der EWR-Vertrag wurde 1992 unterzeichnet. Die Teilnahme der Schweiz am EWR scheiterte jedoch am Ausgang des Referendums am 6. Dezember 1992 als sich 50,3 Prozent der Schweizer dagegen aussprachen. In der Folge wurden die Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz mithilfe von sogenannten bilateralen Abkommen geregelt (Tabelle 2-1).

1998 wurden die Verhandlungen über die Bilateralen I abgeschlossen und 1999 unterzeichnet. Sechs der sieben Abkommen sind klassische Marktöffnungsabkommen, Ausnahme ist das For-

**Tabelle 2-1: Abkommen zwischen der EU und der Schweiz im Rahmen der Bilateralen I und II**

<b>Bilaterale I (1999)</b>	
Personenfreizügigkeit*	Staatsangehörige der EU und der Schweiz können unter bestimmten Voraussetzungen Arbeitsplatz und Aufenthaltsort im Staatsgebiet der Vertragsparteien frei wählen.
Technische Handelshemmnisse*	Gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbescheinigungen – Prüfung der Einhaltung von Produktvorschriften, damit ein Produkt auf den Markt gebracht werden darf (für die meisten Industrieprodukte).
Öffentliches Beschaffungswesen	Regelt die internationale öffentliche Ausschreibung bestimmter Beschaffungen; geht über WTO-Regeln hinaus.
Landwirtschaft*	Erleichterung des Handels für bestimmte Agrarprodukte durch den Abbau von Zöllen, Kontingenten und nicht-tarifären Handelshemmnissen sowie durch Zollkonzessionen
Forschung	Beteiligung schweizerischer Forscher an Forschungsrahmenprogrammen der EU
Luftverkehr*	Gegenseitiger Zugang von Fluggesellschaften zu den Luftverkehrsmärkten
Landverkehr*	Öffnung des Straßen- und Schienenverkehrs für den gegenseitigen Personen- und Gütertransport
<b>Bilaterale II (2004)</b>	
Schengen/Dublin	Erleichterung der grenzüberschreitenden Mobilität innerhalb des Schengenraums; Sicherheit durch Stärkung der Kontrollen an den Außengrenzen sowie verstärkte Zusammenarbeit von Polizei und Justiz; Koordinierung nationaler Zuständigkeit bei Asylverfahren
Automatischer Informationsaustausch	Beitrag zur Verhinderung von Steuerhinterziehung durch Austausch von Kontodaten
Betrugsbekämpfung	Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schmuggel sowie anderer Delikte bei indirekten Steuern, Subventionen und dem öffentlichen Beschaffungswesen
Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte	Regelt den Handel mit verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen: Schokolade, Biskuits, Kaffee, Getränke, Teigwaren. Schweizer Nahrungsmittelindustrie kann Produkte zollfrei exportieren.
Kreatives Europa (Media)	Teilnahme an EU-Programmen im Bereich von Film- und Kulturförderung
Umwelt	Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Umwelt-agentur
Statistik	Vereinheitlichung der statistischen Datenerhebung der Schweiz und der EU
Ruhegehälter	Beseitigung von Doppelbesteuerung von Pensionen ehemaliger EU-Behördlichen, die in der Schweiz wohnen.
Bildung, Berufsbildung, Jugend	Beteiligung am Programm zur Förderung der Mobilität und des Austauschs im Studium und in der Weiterbildung, (Erasmus+)

\*Gegenstand des institutionellen Rahmenabkommens.

Quelle: EDA, 2019

schungsabkommen (EDA, 2017, 7). Im Anschluss kam es zu den Verhandlungen über die Bilateralen II, die 2002 begannen und 2004 abgeschlossen wurden. Mit diesen neun Abkommen wurde die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz auf weitere zentrale politische Bereiche ausgedehnt. Eine Besonderheit der Bilateralen I ist die rechtliche Verbindung der sieben Abkommen durch die sogenannte Guillotine-Klausel; das bedeutet, dass die Kündigung eines dieser sieben Abkommen auch die übrigen Abkommen außer Kraft setzt – sechs Monate nach Erhalt der Kündigung (Tobler/Beglinger, 2020, 54 f.).

Zu den weiteren Abkommen, die die Schweiz mit der EU abgeschlossen hat, gehören ein Abkommen über Zollsicherheit und Zollerleichterungen von 2009, über die Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden (2013), über geschützte Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben (2011), und ein Abkommen über Emissionshandel im Jahr 2017 (für eine Übersicht vgl. Tobler/Beglinger, 2020, 65).

Der Zugang der Schweiz zum Binnenmarkt der EU, der nach dem britischen Austritt rund 450 Millionen Menschen umfasst, ist für die Eidgenossen nicht kostenlos. Sie leistet einen finanziellen Beitrag zur Unterstützung der EU-Kohäsionspolitik. Dies wurde damit begründet, dass der Binnenmarkt durch die Erweiterung der EU um zehn Länder deutlich größer geworden ist, wovon auch die Schweiz profitiere. Die Zusage der Schweiz für die sogenannte Kohäsionsmilliarde erfolgte 2006 in einem Memorandum of Understanding und stand im Zusammenhang mit den Verhandlungen mit den Bilateralen II (Nuspliger, 2019). Nach Zahlen des Schweizer Bundesrates hat das Land von 2014 bis 2019 jahresdurchschnittlich 129 Millionen CHF in den neuen Mitgliedstaaten und in südlichen EU-Ländern ausgegeben. Das Geld fließt in Projekte, die von der Schweiz ausgewählt wurden, und wird nicht über den EU-Haushalt geleitet (Schmutz, 2020).

Einen höheren Betrag leistet die Schweiz brutto gerechnet für die Beteiligung an der Forschungspolitik der EU im Rahmen des 8. Forschungsrahmenprogramms (Horizont 2020): Im Jahresdurchschnitt 2014 bis 2019 wurden 284 Millionen CHF dafür ausgegeben. Allerdings sind in die Schweiz jahresdurchschnittlich 276 Millionen aus der EU-Forschungsförderung zurückgeflossen, sodass der Nettobeitrag nur 8 Millionen CHF betrug. Beim siebten Forschungsrahmenprogramm von 2007 bis 2013 erhielt die Schweiz mit 2,5 Milliarden CHF sogar mehr zurück, als sie dafür ausgeben musste – 2,3 Milliarden CHF (Schmutz, 2020).

An dritter Stelle der schweizerischen Finanzbeiträge an die EU stehen mit rund 50 Millionen Euro per annum die Kosten für die Beteiligung am Schengensystem, an vierter Stelle mit 41 Millionen CHF die Teilnahme am Satellitenprojekt Galileo (Schmutz, 2020). Es wird erwartet, dass die Kosten für die Schweiz in der nächsten Periode des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) deutlich ansteigen.

Für den Zeitraum nach 2020 will die Schweiz im Prinzip wieder Gelder für die Kohäsionspolitik der EU bereitstellen. Streit gibt es aber um die Modalitäten. Die EU möchte in einer Absichtserklärung mit der Schweiz ausdrücklich festhalten, dass die Zahlungen als Gegenleistung für den Zugang zum Binnenmarkt zu sehen und auch in Zukunft zu erbringen sind. Die Schweiz lehnt dagegen die Rechtsverbindlichkeit und den Automatismus ab (Gafafer, 2020a). Geht es nach der EU, soll die Schweiz ihren Kohäsionsbeitrag auch deutlich aufstocken und sich an den Zahlungen



von Norwegen orientieren (Gafafer, 2020a; Matthiessen, 2020). Die Staaten des EWR tragen im Zeitraum 2014 bis 2021 mit 2,8 Milliarden Euro zur Kohäsionspolitik der EU bei und fördern Länder mit einem Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen von unter 90 Prozent des Durchschnitts der EU (Europäische Kommission, 2018). Auf Norwegen entfallen 97 Prozent aller Zahlungen (EDA, 2018), das sind im Jahresdurchschnitt 340 Millionen Euro. Norwegen hat allerdings über den EWR auch einen besseren Zugang zum Binnenmarkt.

### 3 Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz

#### 3.1 Warenhandel

Die EU und die Schweiz kamen im Jahr 2019 auf einen Warenaustausch von insgesamt 293,4 Milliarden Euro. Auf die Exporte der EU in die Schweiz entfielen 160,6 Milliarden Euro, auf die Importe 132,8 Milliarden Euro (Tabelle 3-1). Die Schweiz weist mithin ein Defizit in der bilateralen Handelsbilanz von etwa 28 Milliarden Euro auf. Auch in den vergangenen Jahren war der Außenhandel mit der EU aus Sicht der Schweiz stets defizitär, 2013 betrug das Außenhandelsdefizit sogar 75 Milliarden Euro; 2009 waren es dagegen nur knapp 8 Milliarden Euro. Die Untersuchungsperiode beginnt aus Gründen der Datenverfügbarkeit im Jahr 2002.

**Tabelle 3-1: Außenhandel der EU mit der Schweiz insgesamt und mit den zehn meistgehandelten Erzeugnissen 2019**

in Milliarden Euro

Ausfuhren			Einfuhren		
Insgesamt		160,6	Insgesamt		132,8
Darunter:			Darunter:		
21	Pharmazeutische Erzg.	24,5	21	Pharmazeutische Erzg.	36,1
24	Metalle und Metallerzeugnisse	18,2	24	Metalle und Metallerzeugnisse	24,8
28	Maschinen	10,8	20	Chemische Erzeugnisse	12,1
26	DV-Geräte, elektronische und optische Erzg.	10,5	28	Maschinen	10,1
29	Kraftwagen und Kraftwagenteile	10,3	26	DV-Geräte, elektronische und optische Erzg.	9,9
32	Waren a. n. g.	9,8	32	Waren a. n. g.	7,4
20	Chemische Erzeugnisse	9,6	27	Elektrische Ausrüstungen	4,8
15	Leder und Lederwaren	7,0	10	Nahrungs- und Futtermittel	3,8
14	Bekleidung	6,8	25	Metallerzeugnisse	3,3
27	Elektrische Ausrüstungen	6,1	22	Gummi- und Kunststoffwaren	2,5

Quelle: Eurostat, Datenbank

Die Handelsbilanz der Schweiz mit der EU war in den Jahren seit 2011 deutlich stärker im Defizit als in den (neun) Jahren davor. Hier macht sich die starke Aufwertung des Schweizer Frankens bemerkbar, die bereits 2008 einsetzte, in den Jahren danach sich aber noch beschleunigte. Durch die Abwertung des Euro gegenüber dem Franken konnten die Eurostaaten ihre Ausfuhren in die Schweiz steigern.

Wichtigstes Außenhandelserzeugnis sowohl bei den EU-Importen als auch bei den EU-Exporten sind pharmazeutische Erzeugnisse mit einem Wert von insgesamt rund 60 Milliarden Euro; hier hat die Schweiz einen Überschuss in der bilateralen Handelsbilanz (Tabelle 3-1). Das gilt auch bei der zweitwichtigsten Kategorie, den Metallen und Metallerzeugnissen. Beim Außenhandel mit Maschinen ist der Saldo fast ausgeglichen. Einen deutlichen Überschuss weist die EU dagegen mit 9 Milliarden Euro bei Kraftwagen und Kraftwagenteilen auf.

Die EU hat 2019 7,9 Prozent ihrer Extra-Exporte in die Schweiz geliefert, dieser Anteil war in den letzten Jahren leicht rückläufig, 2013 waren es noch 9,7 Prozent. Bei den Importen der EU aus Drittländern kam die Schweiz auf einen Anteil von 6,5 Prozent, ein leichter Anstieg gegenüber dem Jahr 2018. Die Schweiz steht für die EU bei den Ausfuhren in Drittländer hinter den USA und China auf dem dritten Platz, bei den Einfuhren auf Platz vier hinter China, den USA und Russland (Daten für 2019, das heißt vor dem Brexit).

### Tabelle 3-2: Die wichtigsten Handelspartner der Schweiz in der EU 2019

in Milliarden CHF

Ausfuhren		Einfuhren	
Deutschland	47,7	Deutschland	57,2
Vereinigtes Königreich	28,1	Italien	22,2
Frankreich	19,2	Frankreich	18,9
Italien	16,1	Vereinigtes Königreich	16,4
Spanien	7,8	Österreich	8,5
Österreich	6,4	Irland	7,5
Niederlande	6,0	Spanien	6,4
Belgien	4,7	Niederlande	5,5
Slowenien	3,3	Belgien	5,5
Polen	2,7	Tschechische Republik	2,8

Quelle: Bundesamt für Statistik 2020 a (CH), Datenbank

Aus der Sicht der Schweiz ergibt sich eine andere Größenrelation: Die EU nimmt fast 50 Prozent der Schweizer Ausfuhren auf und liefert fast 60 Prozent aller Einfuhren der Schweiz. Größter Handelspartner in der EU (und auch insgesamt) ist Deutschland (Tabelle 3-2) gefolgt vom Vereinigten Königreich (das 2019 noch EU-Mitglied war), Frankreich und Italien (Exportseite). Bei den

Schweizer Einfuhren rangiert Deutschland ebenfalls an erster Stelle, gefolgt von Italien, Frankreich und dem Vereinigten Königreich.

### 3.2 Kapitalverkehr: Direktinvestitionen

Die EU und die Schweiz sind auch bei den grenzüberschreitenden Investitionen eng verbunden (Tabelle 3-3). Während die Schweizer Direktinvestitionsbestände im Ausland von 2009 bis 2018 insgesamt um rund 65 Prozent zunahmen, hat sich das Engagement der Eidgenossen in der EU mehr als verdoppelt. Dementsprechend stieg dieser Anteil von 43 Prozent auf über 55 Prozent. Überdurchschnittlich erhöhten sich auch die schweizerischen Kapitalanlagen in den Vereinigten Staaten mit über 76 Prozent (Anteil bei knapp 20 Prozent) und in China mit gut 200 Prozent, allerdings von einem niedrigen Niveau aus, sodass der Anteil hier lediglich bei 1,6 Prozent liegt. Unter den einzelnen EU-Ländern haben Luxemburg mit 13 Prozent und die Niederlande mit knapp 11 Prozent die meisten schweizerischen Auslandsinvestitionen aufgenommen. Deutschland kommt auf 4 Prozent.

**Tabelle 3-3: Struktur der schweizerischen Direktinvestitionen im Ausland**

in Milliarden CHF

	2009	2018
Europa	442,3	870,3
Darunter: EU	383,5	810,0
Nordamerika	196,2	316,8
Darunter: USA	162,0	285,5
Asien	79,5	121,3
Darunter: China	7,5	22,9
Mittel- und Südamerika	148,2	139,8
Afrika	9,9	11,3
Ozeanien	15,2	7,0
Insgesamt	891,3	1.466,5

Quelle: Schweizerische Nationalbank, Datenbank

Bei den ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz wird unterschieden nach dem Land des unmittelbaren Investors und dem Land des letztlich berechtigten Investors (Tabelle 3-4). Das ist dann von Bedeutung, wenn sich die unmittelbaren Investoren im Besitz von Konzernen mit Hauptsitz in anderen Ländern befinden und von dort gesteuert werden. „Das Land des Hauptsitzes wird in diesen Fällen als Herkunftsland des letztlich Berechtigten bezeichnet“ (Schweizerische Nationalbank, 2019).

Stellt man nur auf den unmittelbaren Investor ab, kamen im Jahr 2018 fast 85 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen aus einem EU-Staat. Blickt man dagegen auf das Herkunftsland des letztlich berechtigten Investors, so sinkt der EU-Anteil auf knapp 34 Prozent; umgekehrt stieg der nordamerikanische Anteil von 5,8 Prozent auf 45,7 Prozent. Erhebliche Verschiebungen gibt es auch für zwei EU-Länder. Bei den unmittelbaren Investoren kommen Luxemburg und die Niederlande auf 29,3 und 26,4 Prozent. Betrachtet man dagegen die letztlich berechtigten Investoren, erreicht Luxemburg noch 1,5 Prozent und die Niederlande 4,3 Prozent. Auch an der Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz war die EU nur unterdurchschnittlich beteiligt. Während sich der gesamte Wert um 150 Prozent erhöhte, hat sich das Engagement der EU nur knapp verdoppelt (+94 Prozent). Um 250 Prozent sind dagegen die Anlagen nordamerikanischer Unternehmen in der Schweiz angestiegen. Aus Deutschland kommen 1,6 Prozent der unmittelbaren ausländischen Investoren, bei den letztlich berechtigten Investoren sind es 3,1 Prozent.

### Tabelle 3-4: Struktur der ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz

in Milliarden CHF

	2009	2018	2009	2018
	Bestand nach unmittelbarem Investor		Bestand nach letztlich berechtigtem Investor	
Europa	444,9	1.147,5	284,3	569,5
Darunter: EU	434,0	1.088,0	225,6	438,4
Nordamerika	71,0	80,2	169,1	592,6
Darunter: USA	70,9	74,9	168,0	562,5
Mittel- und Südamerika	-6,0 <sup>2</sup>	51,9	42,5	78,1
Asien, Afrika, Ozeanien	4,9	16,5	18,9	55,7
Insgesamt	514,8	1.295,9	514,8	1.295,9

Asien wird in der Quelle nicht wie in Tabelle 3.3 aufgegliedert.

Quelle: Schweizerische Nationalbank, Datenbank

Der weit überwiegende Teil der ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz entfällt auf den Dienstleistungssektor mit 85,9 Prozent. Mit 74,6 Prozentpunkten dominieren hier die Finanz- und Holdinggesellschaften, wobei 14,2 Prozentpunkte auf Special Purpose Entities (sogenannte Zweckgesellschaften) entfallen, die erst seit 2014 ausgewiesen werden. 7,5 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen entfallen auf die Chemie- und Kunststoffindustrie sowie 4,4 Prozent auf die Bereiche Elektronik, Energie, Optik und Uhren. „Special Purpose Entities (SPEs) sind Direktinvestitionsunternehmen mit spezieller Tätigkeit, die beispielsweise zur Finanzierung von Konzernen oder zur Steueroptimierung eingerichtet werden“ (Schweizerische Nationalbank, 2019).

<sup>2</sup> Zu negativen Werten von Direktinvestitionsbeständen kann es beispielsweise dann kommen, wenn Finanzierungsgesellschaften Kredite an ausländische Direktinvestoren vergeben (Deutsche Bundesbank, 2020).

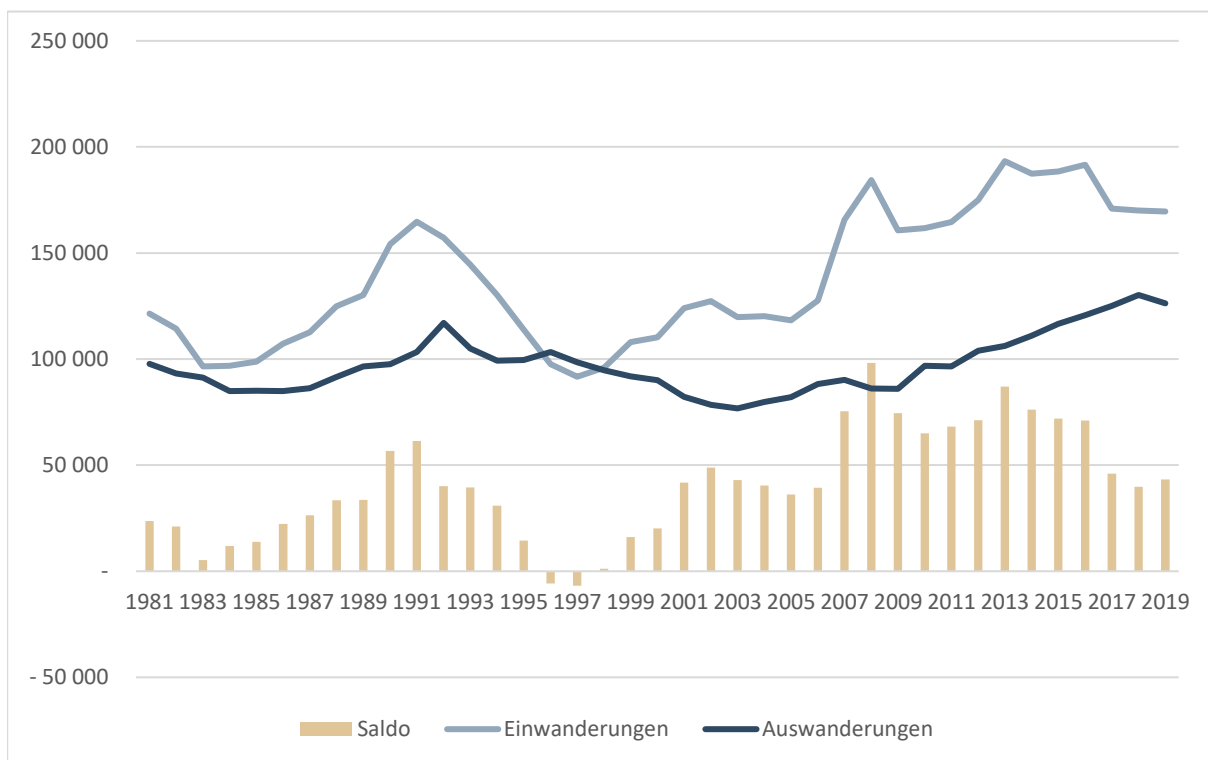
### 3.3 Personen

Im Jahr 2019 betrug die Gesamtzahl der Wohnbevölkerung in der Schweiz 8,5 Millionen. Davon waren 6,4 Millionen Schweizer und 2,1 Millionen Ausländer. Der Ausländeranteil betrug mithin gut 25 Prozent. 2002, das Jahr, in dem das Freizügigkeitsabkommen in Kraft getreten ist, lag der Ausländeranteil bei 20,2 Prozent, mithin kam es bisher zu einem Anstieg um 5 Prozentpunkte. Im Zeitraum 1984 bis 2001 ist der Anteil der Wohnbevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit von 14,8 Prozent auf 20,0 Prozent angestiegen, also ebenfalls um 5 Prozentpunkte. Ein markanter Anstieg durch das Freizügigkeitsabkommen lässt sich aus diesen Zahlen noch nicht ablesen. Das ändert sich allerdings, wenn man zwischen Einwohnern in der Schweiz nach EU/EFTA-Staaten und Drittländern unterscheidet. Im Jahr 2002 betrug ersterer Anteil 61 Prozent, 2019 waren es 65,9 Prozent. Rein rechnerisch haben damit anteilmäßig Zuwanderer aus der EU Migranten aus anderen Staaten verdrängt.

In den letzten Jahren hat sich die Zuwanderung insgesamt in die Schweiz allerdings etwas abgeschwächt, was an der Entwicklung des Wanderungssaldos deutlich wird (Abbildung 3-1).

#### Abbildung 3-1: Schweiz: Wanderungsbilanz

Personen



Quelle: Bundesamt für Statistik, 2020a (CH), Datenbank

Der Wanderungssaldo, also die Differenz von Einwanderungen und Auswanderungen, stieg in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre noch stark an und erreichte 2008 in der Spitze fast 100.000 Personen. 2013 kam es noch einmal zu einem Zwischenhoch im Umfang von 87.000 Personen. Seither ist der Wanderungssaldo rückläufig. In den Jahren 2017 bis 2019 lag er unter 50.000

Personen. Der abnehmende Wanderungssaldo ist besonders durch zunehmende Auswanderungen aus der Schweiz zu erklären.

### Tabelle 3-5: Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit

1.000 Personen, ausgewählte Länder und Ländergruppen

	2002	2010	2019
<b>Insgesamt</b>	<b>7.313,9</b>	<b>7.870,1</b>	<b>8.544,5</b>
<b>Schweiz</b>	<b>5.836,9</b>	<b>6103,9</b>	<b>6.396,3</b>
<b>EU-Staaten insgesamt</b>	<b>879,2</b>	<b>1.108,9</b>	<b>1.411,7</b>
Italien	315,7	290,6	319,3
Deutschland	117,7	251,9	306,2
Portugal	136,1	206,0	263,3
Frankreich	63,3	92,4	134,8
Spanien	81,8	65,0	83,7
Österreich	30,2	36,7	43,0
Vereinigtes Königreich	23,8	35,7	41,4
Polen	4,5	10,5	31,6
Kroatien	44,0	35,1	28,2
Ungarn	3,6	5,8	22,6
Nachrichtlich: EU-8	17,7	31,5	92,8
Nachrichtlich: EU-2	5,0	7,7	26,9
<b>Drittstaaten</b>	<b>568,3</b>	<b>605,1</b>	<b>736,5</b>
Kosovo	n. v.	30,7	111,8
Türkei	80,0	71,6	67,8
Nordmazedonien	58,5	60,0	66,6
Serbien	n. v.	149,6	64,9
Eritrea	0,7	3,6	38,0
Bosnien und Herzegowina	45,9	35,9	30,0
Sri Lanka	24,9	26,8	29,0
Brasilien	9,2	17,0	21,3

Serbien 2010: inklusive Personen, die noch nicht einem Nachfolgestaat des ehemaligen Serbien und Montenegro zugeteilt werden können. EU-8: Estland, Ungarn, Litauen, Lettland, Polen, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Slowenien (EU-Beitritt: 2004). EU-2: Bulgarien und Rumänien (EU-Beitritt: 2007). Angaben Jahresende oder Jahresanfang.

Quellen: Bundesamt für Statistik, 2020a (CH), Datenbank

Junge Schweizer verlassen ihr Land, um im Ausland eine Stelle anzunehmen, und ältere Schweizer, um ihren Lebensabend im Ausland zu verbringen, darunter auch Personen, die in der Schweiz eingebürgert wurden und nun in ihre Heimatländer zurückkehren (Theliz/Gafafer, 2020).

2019 hatten 1,4 Millionen Ausländer in der Schweiz die Staatsangehörigkeit eines EU-Staates. Das waren 16,5 Prozent der Wohnbevölkerung in der Schweiz. Den größten Anteil stellten mit 319.000 die Italiener, gefolgt von den Deutschen mit 306.000 und den Portugiesen mit 263.000 (Tabelle 3-5).

Im Vergleich mit 2002 ist ihre Zahl um 60 Prozent angestiegen. Stark überdurchschnittlich zugenommen hat die Zuwanderung aus den acht mittel- und osteuropäischen Staaten (Aggregat EU-8), die 2004 der EU beigetreten sind, und aus Bulgarien und Rumänien (Aggregat EU-2), die 2007 in die EU aufgenommen wurden – mit jeweils mehr als 400 Prozent. Überdurchschnittlich, wenn auch weniger stark, ist auch die Anzahl der Migranten aus Deutschland (+160 Prozent), Frankreich (+113 Prozent) und Portugal (+93 Prozent).

Auf dem Arbeitsmarkt haben Ausländer, gemessen an den Erwerbstätigen einen Anteil von 32 Prozent (Tabelle 3-6). Davon entfallen auf in der Schweiz niedergelassene Ausländer und ausländische Personen mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als zwölf Monaten 24,2 Prozentpunkte, 6,6 Prozent sind Grenzgänger. Als Grenzgänger gilt in der Schweiz jemand, der einmal pro Woche in seinen Wohnstaat zurückkehrt (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2019, 42). 55 Prozent der Grenzgänger kommen aus Frankreich, 23 Prozent aus Italien, 18,4 Prozent aus Deutschland und 2,5 Prozent aus Österreich. Grenzgänger konzentrieren sich auf fünf Kantone, die rund drei Viertel von ihnen aufnehmen: Genf (26,5 Prozent), Tessin (20,3 Prozent), Waadt (10,2 Prozent), Basel Stadt (10,2 Prozent) und Basel Land (6,8 Prozent)

### Tabelle 3-6: Erwerbstätige in der Schweiz

Durchschnitt 2. Quartal 2020, 1.000 Personen

Insgesamt	5.017
Inländer	3.404
Ausländer	1.614
Davon:	
Niedergelassene und Personen mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als zwölf Monaten	1.212
Grenzgänger	331
Aufenthaltsdauer unter zwölf Monaten	37
Übrige Ausländer	34

Quellen: Bundesamt für Statistik, 2020b (CH)

## 4 Streitpunkte

### 4.1 Volksabstimmung über die Freizügigkeit für Personen

Das Abkommen zwischen der EU und der Schweiz über die Personenfreizügigkeit legt fest, dass Arbeitskräfte aus der EU oder aus der Schweiz im jeweiligen anderen Wirtschaftsraum keine Arbeitsbewilligung benötigen und das Recht auf eine Niederlassungsbewilligung haben. Ferner gilt ein Diskriminierungsverbot, das heißt, die Arbeitskräfte dürfen hinsichtlich der Arbeit und verwandter Bedingungen nicht schlechter behandelt werden als die eigenen Staatsangehörigen (Tobler/Beglinger, 2020, 11). Die Freizügigkeit wurde 2002 eingeführt, 2006 und 2009 wurde sie auf die neuen EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt (Favre et al., 2013, 1).

Die sogenannte Begrenzungsinitiative der Schweizerischen Volkspartei fordert, die schweizerische Bundesverfassung zu ändern. Sie hat den folgenden Wortlaut (Kasten):

Kasten

#### **Art. 121b Zuwanderung ohne Personenfreizügigkeit**

<sup>1</sup> Die Schweiz regelt die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.

<sup>2</sup> Es dürfen keine neuen völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen und keine anderen neuen völkerrechtlichen Verpflichtungen eingegangen werden, welche ausländischen Staatsangehörigen eine Personenfreizügigkeit gewähren.

<sup>3</sup> Bestehende völkerrechtliche Verträge und andere völkerrechtliche Verpflichtungen dürfen nicht im Widerspruch zu den Absätzen 1 und 2 angepasst oder erweitert werden.

#### **Art. 197 Ziff. 121**

12. Übergangsbestimmungen zu Art. 121b (Zuwanderung ohne Personenfreizügigkeit)

<sup>1</sup> Auf dem Verhandlungsweg ist anzustreben, dass das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit innerhalb von zwölf Monaten nach Annahme von Artikel 121b durch Volk und Stände ausser Kraft ist.

<sup>2</sup> Gelingt dies nicht, so kündigt der Bundesrat das Abkommen nach Absatz 1 innert weiteren 30 Tagen.

Quelle: Begrenzungsinitiative

Sollte die Volksabstimmung zugunsten der Begrenzungsinitiative ausgehen und wäre die Schweiz dann gezwungen, das Freizügigkeitsabkommen zu kündigen, würden auch die anderen Abkommen der Bilateralen I außer Kraft gesetzt werden. Zwar wäre davon das Freihandelsabkommen nicht betroffen, aber der bilaterale Warenaustausch würde durch den Wegfall der gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbescheinigungen behindert. In der Schweiz wären davon besonders medizintechnische Produkte betroffen (FAZ, 2020; Hahn, 2017, 435 f.). Da die Verträge von Schengen und Dublin indirekt mit der Personenfreizügigkeit verbunden sind, wären auch diese Abkommen im Fall eines Abstimmungserfolgs gefährdet (Gafafer, 2020b).

Für die EU ist die Angelegenheit eindeutig. Zum Binnenmarkt gehört als eine der vier Freiheiten auch die Freizügigkeit von Personen. Wer zum Binnenmarkt „direkten Zugang haben will, muss



auch an der Personenfreizügigkeit teilnehmen“, so der scheidende Botschafter der EU in der Schweiz (Matthiessen, 2020).

Bereits 2014 hatten sowohl die Stimmbürger als auch die Kantone einer Initiative „gegen Masseneinwanderung“ zugestimmt, mit der die Bundesverfassung geändert wurde. Die Zuwanderung in die Schweiz sollte durch Höchstzahlen und Kontingente sowie das Prinzip des Inländer-vorrangs begrenzt werden (Ecoplan, 2015, II; Steppacher, 2016, 107). Die Schweiz hat das Freizügigkeitsabkommen allerdings nicht gekündigt, weil das Schweizerische Parlament das nicht wollte. Die Einwanderungsinitiative habe nicht ausdrücklich die Kündigung des Abkommens verlangt (Schöchli, 2020a). Stattdessen einigte sich das schweizerische Parlament auf eine Stellenmeldepflicht (NZZ, 2020). Aus Sicht der SVP war diese Umsetzung nicht befriedigend, daher der neue Anlauf in Form der Begrenzungsinitiative (Thelitz/Gafafer, 2020).

## 4.2 Institutionelles Rahmenabkommen

Die fünf Marktzugangsabkommen der Bilateralen I sind im Ansatz statisch (Tobler/Beglinger, 2020, 19 f.). Dies wird zum Problem, wenn die EU ihre Rechtsvorschriften ändert oder weiterentwickelt. Möglich sind zwar gewisse Anpassungen, die in der Praxis auch stattfinden. Die Gemischten Ausschüsse, denen die Verwaltung und Anwendung der jeweiligen Abkommen obliegt (Tobler/Beglinger, 2020, 19), können diese Anpassungen vornehmen. Versagt sich eine Vertragspartei einer Anpassung, hat das aber keine rechtlichen Konsequenzen. Anpassungsrückstände gibt es besonders beim Freizügigkeitsabkommen. Um dies zu ändern, hat die EU auf eine Änderung gedrungen. Die institutionellen Aspekte der bilateralen Marktzugangsabkommen sollen in einem Rahmenabkommen vereinheitlicht und so geändert werden, dass die Übereinstimmung mit dem EU-Recht gewährleistet ist (Tobler/Beglinger, 2020, 9). Dabei spielt auch eine Rolle, dass die EU aus heutiger Sicht den Weg einer Vielzahl regionaler Abkommen mit der Schweiz nicht mehr gehen würde (Matthiessen, 2020).

Bei den fünf vom institutionellen Rahmenabkommen betroffenen bilateralen Abkommen handelt es sich um die Abkommen über die Personenfreizügigkeit, über den Luftverkehr, über den Güter- und Personenverkehr auf der Straße, über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (s. Tabelle 2-1). Es soll auch für künftige bilaterale Abkommen gelten. Der Rahmenvertrag ist überdies auch Grundlage für den Abschluss weiterer Marktzugangsabkommen, beispielsweise ein Gesundheitsabkommen (Matthiessen, 2020).

Von 2014 bis 2018 haben die EU und die Schweiz über ein institutionelles Abkommen verhandelt, das neben der fortlaufenden Anpassung (sogenannte Aufdatierung) der bilateralen Abkommen auch die parallele Auslegung der Abkommen zum EU-Recht sowie die Schaffung eines Streitschlichtungsmechanismus zum Ziel hat. Die Ergebnisse der Verhandlungen sind vom Bundesrat noch nicht gebilligt worden, denn über den Inhalt des Abkommens gibt es Streit, nicht nur innenpolitisch, sondern sogar innerhalb der Regierung. Die SVP als eine der Regierungsparteien ist gegen das Abkommen. Aus Sicht der Schweiz sind die Verhandlungen daher noch nicht beendet, aus Sicht der EU schon. Der Bundesrat verzichtete auf eine Paraphierung und leitete Konsultationen mit den betroffenen Kreisen ein (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2020, 15).

Als Ergebnis des Konsultationsverfahrens sieht der Bundesrat Präzisierungsbedarf in Nachverhandlungen (Ambühl/Scherer, 2020). Denkbar sind gemeinsame oder einseitige Erklärungen, präzisierende Briefwechsel oder ergänzende Zusatzprotokolle (Breitenmoser/Hirsbrunner, 2020). Inhaltlich geht es dabei um die Unionsbürgerrichtlinie, den Lohnschutz und staatliche Beihilfen (Ambühl/Scherer, 2020).

Ein Streitpunkt ist die Frage, ob die Schweiz die Regelungen der Unionsbürgerrichtlinie übernehmen muss. Zu den heiklen Punkten für die Schweiz (Tobler/Beglinger, 2020, 24) gehört besonders die Gleichbehandlung bei den Sozialleistungen, das Recht auf Daueraufenthalt nach fünf Jahren sowie die Erschwerung von Ausweisungen.

Die Schweiz beharrt außerdem auf einen Lohnschutz im Rahmen von Entsendungen in die Schweiz (Deutsche Bundesregierung, 2020, 3). Das hohe Lohnniveau in der Schweiz soll nicht unterboten werden (Tabelle 4-1). Hier gibt es Befürchtungen in der Schweiz, dass der EuGH die Lohnschutzmaßnahmen der Schweiz für mit dem EU-Recht nicht vereinbar hält (Schmutz, 2019).

#### **Tabelle 4-1: Vergleich der Arbeitskosten in der Schweiz mit den Nachbarländern**

Arbeitnehmer im Verarbeitenden Gewerbe je geleistete Stunde in Euro 2018

Schweiz	51,5
Deutschland	41,0
Österreich	38,2
Frankreich	37,9
Italien	27,9

Quelle: Schröder, 2019

Der Entwurf zum institutionellen Abkommen enthält auch Bestimmungen über Beihilfen. Auch dagegen gibt es Widerstände in der Schweiz. Beihilfen sind in der Schweiz verbreitet und gerade auf Ebene der Kantone ein beliebtes Werkzeug der Wirtschaftsförderung. Die Schweiz kennt – von Ausnahmen abgesehen – kein mit den EU-Vorschriften vergleichbares Beihilferecht (Seitz/Berne, 2019, 595).

Ein Streitpunkt zwischen der EU und der Schweiz ist schließlich die Rolle des Europäischen Gerichtshofs. Hier ist der verfassungsrechtliche Grundsatz der EU zu beachten, dass sie Abkommen mit Drittstaaten nur abschließen darf, wenn der EuGH das letzte Wort bei der Auslegung des EU-Rechts hat (Tobler/Beglinger, 2020, 12). Soweit damit auch die Auslegung von Streitfragen im Rahmen von bilateralen Abkommen mit der Schweiz verbunden ist, haben die Eidgenossen Bedenken hinsichtlich ihrer Souveränität (Angst vor dem fremden Richter). Kritisch wird in der Schweiz auch gesehen, dass eine Anpassungsverpflichtung durch einen entsprechenden Beschluss im Gemischten Ausschuss zur Folge hätte, dass faktisch neues Recht übernommen wird, ohne dass ein Mitentscheidungsrecht besteht (Tobler/Beglinger, 2020, 22).

Die EU hat versucht, Druck auf die Schweiz auszuüben, um das institutionelle Abkommen voranzubringen. So hat sie die Gleichwertigkeitsanerkennung der schweizerischen Vorschriften für die Börsen nach dem Juni 2019 nicht verlängert. Die Schweiz hat daraufhin Vergeltungsmaßnahmen ergriffen. Der Aktienhandel scheint zwar weiterhin zu funktionieren; auf Dauer ist es aber kein hinzunehmender Zustand, da die Kapitalmärkte fragmentiert werden (Tobler/Beglinger, 2020, 56). Durch die Aufspaltung der Aktienmärkte wird eine effiziente Preisfindung erschwert, Transaktionskosten steigen (Deutsche Bundesregierung, 2020, 7). Ein rechtlicher Zusammenhang mit dem institutionellen Abkommen besteht nicht. Es gibt kein Abkommen für den freien Kapitalverkehr zwischen der EU und der Schweiz.

Anders ist dies bei Konformitätsbewertungen, die Gegenstand eines der fünf vom institutionellen Abkommen betroffenen bilateralen Abkommen sind. Um Produkte in den wirtschaftlichen Verkehr zu bringen, muss nachgewiesen werden, dass sie nach den geltenden Regeln erzeugt wurden. Dies geschieht durch eine Prüfung auf Konformität. Soll das Produkt in mehreren Ländern vertrieben werden, sind in der Regel auch mehrere Konformitätsprüfungen erforderlich. Um die dadurch entstehenden zusätzlichen Kosten einzusparen, können Länder vertraglich vereinbaren, dass sie nationale Konformitätsbescheinigungen gegenseitig anerkennen. Das Abkommen umfasst 20 Produktbereiche. Dazu zählen unter anderem Maschinen, Kraftfahrzeuge, land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen, Baugeräte und Baumaschinen, Bauprodukte, Messgeräte und Fertigverpackungen, Medizinprodukte sowie die Inspektion der guten Herstellungspraxis für Arzneimittel und Zertifizierung der Chargen.

Die EU ist ohne einen institutionellen Rahmen auch nicht bereit, neue Marktzugangsabkommen mit der Schweiz zu schließen. Dazu heißt es in den Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen der EU zur Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 19. Februar 2019: „Der Rat betont, dass der Abschluss des Abkommens über einen institutionellen Rahmen auf der Grundlage des vorliegenden Texts für die EU eine Voraussetzung für den Abschluss künftiger Abkommen über die Teilnahme der Schweiz am EU-Binnenmarkt und auch ein wichtiger Aspekt bei der Entscheidung über weitere Fortschritte auf dem Weg zu einem für beide Seiten vorteilhaften Marktzugang ist“ (Rat der EU, 2019, 4).

### 4.3 Studienergebnisse zu den Effekten der Abkommen mit der EU

Die Diskussionen in der Schweiz über das Verhältnis zur EU wurden und werden begleitet von Studien, die versucht haben, den wirtschaftlichen Effekt der Abkommen der Schweiz mit der EU zu quantifizieren. Die meisten Untersuchungen kommen dabei zu positiven Ergebnissen oder sagen aus, dass sich ein Wegfall der Abkommen negativ auf die Schweizer Volkswirtschaft auswirken würde. Belege für negative Auswirkungen der Abkommen auf dem Arbeitsmarkt gebe es kaum (Rütti, 2020). Dabei wird aber meist unterstellt, dass die Abkommen ersatzlos wegfallen und auf dem Verhandlungsweg zwischen der EU und der Schweiz keine alternativen Lösungen gefunden werden (Schöchli, 2020a).

Das Basler Wirtschaftsinstitut BAK analysierte 2015 in einer Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I. Danach würde das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in der Schweiz im Jahr 2035 real um

7,1 Prozent oder um 64 Milliarden Schweizer Franken niedriger liegen. Über den gesamten Zeitraum 2018 bis 2035 kumuliert sich ein Verlust von 630 Milliarden CHF (BAK Basel Economics, 2015). Der größte Effekt geht dabei mit knapp 40 Prozent von dem Wegfall des Freizügigkeitsabkommens aus. Diese Studie wurde im August 2020 aktualisiert und bezieht sich jetzt auf den Zeitraum 2022 bis 2040. Danach liegt das BIP im Jahr 2040 um 6,5 Prozent niedriger als mit den Bilateralen I, je Kopf beträgt das Minus 4,4 Prozent. Der etwas geringere Wohlstandsverlust gegenüber der Studie von 2015 wird unter anderem mit dem Brexit erklärt, durch den der EU-Binnenmarkt kleiner wird (BAK Economics AG, 2020).

Ebenfalls im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft hatte Ecoplan (2015) die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I untersucht. Die Modellrechnungen zeigen, dass es bis zum Jahr 2035 zu einem Verlust beim BIP von 4,9 Prozent kommt, je Kopf betragen die Einkommensverluste rund 1.900 CHF im Jahr 2035. Ein Wegfall der Abkommen würde die EU begünstigen, weil es zu Produktions- und Standortverlagerungen von der Schweiz in den Binnenmarkt käme. Die Abkommen der Bilateralen I liegen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten daher stärker im Interesse der Schweiz.

Der Wirtschaftsverband Economiesuisse (2016) hat das langfristige Wachstum je Einwohner in der Schweiz mithilfe eines Regressionsansatzes in verschiedene Komponenten zerlegt: Neben der Einführung der Bilateralen I im Jahr 2002 zählen dazu die Konjunktur im Euroraum, der Wechselkurs und das Zinsniveau. Die Schätzung ergibt gemessen am Beta-Koeffizienten ein signifikant höheres Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens in der Schweiz nach 2002 in jedem Quartal um 0,5 Prozentpunkte.

Eine aktuelle Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich KOF hat die regionalen Auswirkungen der Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes für Grenzgänger untersucht (Beerli et al., 2020). Danach waren die Auswirkungen auf grenznahe Regionen stärker als auf andere Regionen. Die größere Verfügbarkeit von Grenzgängern erhöhte die Beschäftigung von Ausländern erheblich. Obwohl viele Grenzgänger über eine hohe Ausbildung verfügten, stiegen auch die Löhne der gut ausgebildeten Einheimischen. Den Grund sehen die Autoren der Studie in einem gleichzeitigen Anstieg der Arbeitsnachfrage: Die Reform steigerte Größe, Produktivität und Innovationsleistung von qualifikationsintensiven etablierten Unternehmen und zog neue Firmen an, wodurch Möglichkeiten für Einheimische geschaffen wurden, Führungspositionen zu bekleiden. Diese Effekte wurden hauptsächlich von den Unternehmen angetrieben, die vor der Reform über Qualifikationsdefizite berichteten.<sup>3</sup>

Den Auswirkungen auf den gesamten Schweizer Arbeitsmarkt wurde in einer Studie von 2013 nachgegangen (Favre et al., 2013). Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt seien gering, eine signifikante Abnahme der Beschäftigung der in der Schweiz ansässigen Wohnbevölkerung als Folge der starken Zunahme der Nettoimmigration sei nicht festzustellen. Auch die Grenzgängerbeschäftigung zeige „keine Verdrängungseffekte größeren Ausmaßes“.

---

<sup>3</sup> Übersetzt mithilfe von DeepL.

„Für die in der Schweiz geborene Bevölkerung zeigt sich ein nachteiliger Einfluss der Nettoimmigration auf die Arbeitslosigkeit, der jedoch quantitativ gering und statistisch nur marginal signifikant ist. Konkret impliziert unser bevorzugtes ökonometrisches Modell, dass Einwanderung im Ausmass von 1 Prozent der Beschäftigten zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote der in der Schweiz Geborenen von 0.068 Prozentpunkten führt. Für früher Zugewanderte existiert ein solcher Zusammenhang nicht“ (Favre et al., 2013, 2).

2019 bescheinigte eine Studie der Bertelsmann-Stiftung der Schweiz, am meisten vom Binnenmarkt der EU zu profitieren. Durch den EU-Binnenmarkt erhöhe sich das Einkommen je Einwohner in der Schweiz um rund 2.900 Euro im Jahr, gefolgt von Luxemburg mit 2.800 Euro und Irland mit 1.900 Euro. Für den Durchschnitt der EU ergab sich nach der Untersuchung ein Plus je Einwohner von rund 840 Euro. An diesen Ergebnissen zeige sich, so die Autoren, dass kleine, offene Volkswirtschaften mit starker Handelsorientierung und hoher Wettbewerbsfähigkeit vom Binnenmarkt besonders profitierten (Bertelsmann-Stiftung, 2019). Ein Ergebnis, das in der Schweiz sicher nicht nur auf Freude gestoßen ist. Ein Kommentator schrieb dazu in der Neuen Zürcher Zeitung, dass kaum eine Studie in letzter Zeit der Schweiz in der EU so geschadet habe wie diese Untersuchung (Schmutz, 2020).

Im Gegensatz zu den bisher aufgeführten Analysen kommt eine Studie von Europe Economics (2020), die von der SVP in Auftrag gegeben wurde, zu insgesamt negativen Auswirkungen der Abkommen der Bilateralen I auf die schweizerische Volkswirtschaft. Positiv hätten sich die Handelserleichterungen durch das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse (Konformitätsanerkennung) und das Flugverkehrsabkommen ausgewirkt; mit jeweils einem leichten Zuwachs von 0,1 bis 0,2 Prozent beim BIP im Zeitraum 2002 bis 2017. Dagegen habe die Personenfreizügigkeit ein Minus von 4,4 Prozent beim Wachstum bewirkt, was einem Pro-Kopf-Einkommensverlust von etwa 3.500 CHF entspreche. Der Nettoeffekt der Bilateralen wird auf ein um 4,1 Prozent niedrigeres BIP geschätzt. Beigetragen zu diesem Ergebnis hat nach Ansicht der Autoren ein negativer Einfluss der Migration auf die Lohnhöhe. Im Untersuchungszeitraum fielen die Löhne in der Schweiz dadurch um 3,5 bis 3,7 Prozent niedriger aus.

Die Studienergebnisse von Europe Economics beruhen auf zwei Untersuchungsansätzen. Erstens werden mittels einer Trendanalyse die Wachstumsraten der Schweiz in der Zeit von 2002 (Beginn der Freizügigkeit) bis 2017 mit der Entwicklung im Zeitraum 1976 bis 2002 verglichen; in der früheren Periode war das reale Wachstum je Einwohner in der Schweiz mit 1,2 Prozent im Jahresdurchschnitt höher als in der jüngeren Periode mit 0,9 Prozent. Zweitens wird ein synthetisches kontrafaktisches Modell konstruiert, bei dem die Entwicklung in der Schweiz mit der Entwicklung in Deutschland und in Italien verglichen wird, wobei auf Deutschland ein sehr hoher Anteil entfällt. Die relativ schlechtere Entwicklung in der Schweiz gegenüber der synthetischen Vergleichsvolkswirtschaft wird auf die Personenfreizügigkeit zurückgeführt.

Kritisch gegenüber diesen Vorgehensweisen wird zum einen darauf verwiesen, dass die Abgrenzung der Perioden für die Trendanalysen willkürlich sei und eine andere Vergleichsperiode zu anderen Ergebnissen führe. Zum anderen halten Kritiker mit dem Argument dagegen, dass der Einfluss der Wechselkurse ausgeblendet werde. Deutschland habe von der Abwertung des Euro profitiert, während sich die Aufwertung des Franken negativ auf die Schweiz ausgewirkt habe.

Die unterschiedliche Entwicklung allein auf die Personenfreizügigkeit zurückzuführen, vernachlässige andere Einflussfaktoren, wie die Finanzkrise (Schöchli, 2020b; 2020c).

## 5 Fazit

Für die Schweiz steht bei dem Volksentscheid am 27. September 2020 viel auf dem Spiel. Sollte das Abstimmungsergebnis die Begrenzungsinitiative bestätigen, müsste die Schweiz aller Voraussicht nach das Freizügigkeitsabkommen mit der EU kündigen. Damit dürften dann auch die anderen Bilateralen-I-Abkommen hinfällig werden. Nachverhandlungen mit der EU sind zwar möglich, es ist aber wenig realistisch, dass sich die EU nachgiebig zeigt. Das haben die Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich über ein Freihandelsabkommen gezeigt. Der Schweizer Sonderweg der vielen einzelnen Abkommen dürfte dann beendet sein.

## Literatur

Ambühl, Michael / Scherer, Daniela S., 2020, Personenfreizügigkeit und der Schatten des Rahmenabkommens, in: Neue Zürcher Zeitung, 241. Jg., 29.6.2020, S. 8

BAK Basel Economics AG, 2015, Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft, [https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_Formulare/Wirtschaftslage/Aussenwirtschaft/Verhaeltnis\\_zur\\_EU/BAKBASEL\\_wegfall\\_bilaterale\\_I.pdf.download.pdf/BAKBASEL\\_wegfall\\_bilaterale\\_I.pdf](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Wirtschaftslage/Aussenwirtschaft/Verhaeltnis_zur_EU/BAKBASEL_wegfall_bilaterale_I.pdf.download.pdf/BAKBASEL_wegfall_bilaterale_I.pdf) [4.9.2020]

BAK Economics AG, 2020, Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Kündigung der Bilateralen I auf die Ostschweiz, Eine modellgestützte Analyse, Nicht-technischer Schlussbericht, [https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/reports/Wegfall\\_Bilaterale\\_Vertraege\\_Ostschweiz\\_nicht-technischer\\_Schlussbericht.pdf](https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/reports/Wegfall_Bilaterale_Vertraege_Ostschweiz_nicht-technischer_Schlussbericht.pdf) [4.9.2020]

Berli, Andreas / Ruffner, Jan / Siegenthaler, Michael / Peri, Giovanni, 2020, The Abolition of Immigration Restrictions and the Performance of Firms and Workers: Evidence from Switzerland, KOF Working Paper, <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000432769> [7.9.2020]

Begrenzungsinitiative, Der Wortlaut der Initiative für eine massvolle Zuwanderung <https://www.begrenzungsinitiative.ch/initiativtext/> [9.9.2020]

Bertelsmann Stiftung, 2019, Ökonomische Effekte des EU-Binnenmarktes in Europas Ländern und Regionen, Zusammenfassung der Studie, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ\\_Zusammenfassung\\_Binnenmarkt.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Zusammenfassung_Binnenmarkt.pdf) [15.9.2020]

Breitenmoser, Stephan / Hirsbrunner, Simon, 2020, Das Recht und die Souveränität, in: Neue Zürcher Zeitung, 241. Jg., 9.1.2020, S. 10

Bundesamt für Statistik, 2020a, Datenbank, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.html> [31.8.2020]

Bundesamt für Statistik, 2020b, Medienmitteilung, 03 Arbeit und Erwerb, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung im 2. Quartal 2020: Arbeitsangebot, <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/13227437/master> [31.8.2020]

Deutsche Bundesbank, 2020, Direktinvestitionsbestände: Verflechtung mit dem Ausland hat 2018 weiter zugenommen, Pressenotiz, 30.4.2020, <https://www.bundesbank.de/de/presse/presenotizen/direktinvestitionsbestaende-verflechtung-mit-dem-ausland-hat-2018-weiter-zugenommen-832078> [2.9.2020]



Deutsche Bundesregierung, 2020, Wirtschaftliche Auswirkungen der Aberkennung der Schweizer Börsenäquivalenz, Antwort auf eine kleine Anfrage, Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 19/21167, 21.7.2020

Economiesuisse, 2016, Entwicklung des BIP pro Kopf, Das Wachstum der Schweiz ist besser als sein Ruf, <https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/publications/Entwicklung%20des%20BIP%20pro%20Kopf.pdf> [4.9.2020]

Ecoplan, 2015, Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I, Analyse mit einem Mehrländergleichgewichtsmodell, [https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_Formulare/Wirtschaftslage/Aussenwirtschaft/Verhaeltnis\\_zur\\_EU/ecoplan\\_bilaterale\\_I.pdf.download.pdf/Ecoplan\\_wegfall\\_bilaterale\\_I.pdf](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Wirtschaftslage/Aussenwirtschaft/Verhaeltnis_zur_EU/ecoplan_bilaterale_I.pdf.download.pdf/Ecoplan_wegfall_bilaterale_I.pdf) [4.9.2020]

EDA – Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 2017, Die bilateralen Abkommen Schweiz-Europäische Union, Ausgabe 2017, <https://biblio.parlament.ch/docs/366813.pdf> [25.8.2020]

EDA, 2018, EU-Kohäsionspolitik und EWR-Finanzmechanismus, [https://www.eda.admin.ch/erweiterungsbeitrag/de/home/der\\_erweiterungsbeitrag/eu-kohaesionspolitik.html](https://www.eda.admin.ch/erweiterungsbeitrag/de/home/der_erweiterungsbeitrag/eu-kohaesionspolitik.html) [9.9.2020]

EDA, 2019, Die wichtigsten bilateralen Abkommen Schweiz-EU, [https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/fohlen/Folien-Abkommen\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/fohlen/Folien-Abkommen_de.pdf) [25.8.2020]

Europäische Kommission, 2018, Zuschüsse des EWR und Norwegens unterstützen die EU-Kohäsionspolitik für ein stärkeres Europa, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/de/newsroom/news/2018/05/05-04-2018-eea-and-norway-grants-support-eu-cohesion-policy-in-making-europe-stronger](https://ec.europa.eu/regional_policy/de/newsroom/news/2018/05/05-04-2018-eea-and-norway-grants-support-eu-cohesion-policy-in-making-europe-stronger) [9.9.2020]

Europe Economics, 2020, Wirtschaftliche Auswirkungen der Bilateralen I auf Schweizer Bürger, April, [https://buergerliche-politik.ch/wp-content/uploads/2020/08/StudieBilaterale\\_de.pdf](https://buergerliche-politik.ch/wp-content/uploads/2020/08/StudieBilaterale_de.pdf) [7.9.2020]

Eurostat, 2020, Datenbank, Internationaler Handel, <https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database> [19.8.2020]

Favre, Sandro / Lalive, Rafael / Zweimüller, Josef, 2013, Verdrängungseffekte des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, Schlussbericht, [https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Personenfreizuegigkeit/Observatorium/Verdr%C3%A4ngungseffekte\\_Schweiz-EU.pdf.download.pdf/favre\\_bericht.pdf](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Personenfreizuegigkeit/Observatorium/Verdr%C3%A4ngungseffekte_Schweiz-EU.pdf.download.pdf/favre_bericht.pdf) [7.9.2020]

FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2020, Für die Schweizer Wirtschaft geht es um alles, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.1.2020, Nr. 24, S. 15



Gafafer, Tobias, 2020a, Die EU will automatische Kohäsionsbeiträge, in: Neue Zürcher Zeitung, 241. Jg., 17.7.2020, S. 9

Gafafer, Tobias, 2020b, Der Frontalangriff auf die Bilateralen ist gefährlich, in: Neue Zürcher Zeitung, 241. Jg., 26.8.2020, S. 10

Hahn, Michael, 2017, Brexit und Drittstaaten: Das Beispiel Schweiz, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 20. Jg., Nr. 4, S. 431–450

Matthiessen, Michael, 2020, Der zweite Schweizer Kohäsionsbeitrag ist seit langem überfällig, Interview, in: Neue Zürcher Zeitung, 241. Jg., 15.8.2020, S. 13

NZZ – Neue Zürcher Zeitung, 2020, Brüssels Stimme in Bern, 241. Jg., 15.8.2020, S. 13

Nuspliger, Niklaus, 2019, Prinzipienstreit um die Kohäsionsmilliarde, in: Neue Zürcher Zeitung, 240. Jg., 18.3.2019, S. 1

Rat der EU, 2019, Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen der EU zur Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 19. Februar, 6578/19, Brüssel

Rütli, Nicole, 2020, Schweizer Frauen profitieren kaum, in: Neue Zürcher Zeitung, 241. Jg., 4.9.2020, S. 17

Schmutz, Christoph G., 2019, Die Schweiz bleibt Chefsache, in: Neue Zürcher Zeitung, 240. Jg., 23.11.2019, S. 25

Schmutz, Christoph G., 2020, Bern muss mehr Geld nach Brüssel schicken, in: Neue Zürcher Zeitung, 241. Jg., 7.8.2020, S. 21

Schöchli, Hansueli, 2020a, Was die EU-Verträge wert sind, in: Neue Zürcher Zeitung, 241. Jg., 11.8.2020, S. 17

Schöchli, Hansueli, 2020b, Britische Studie gegen die Bilateralen, in: Neue Zürcher Zeitung, 241. Jg., 15.8.2020, S. 16

Schöchli, Hansueli, 2020c, Die Bilateralen bringen der Schweiz mehr Wohlstand – oder stimmt das Gegenteil?, in: Neue Zürcher Zeitung, 241. Jg., 19.8.2020, S. 19

Schröder, Christoph, 2019, Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich, in: IW-Trends, 46. Jg., Nr. 2, S. 63–81

Schweizerische Eidgenossenschaft, 2020, 16. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU, Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen, Bern

Schweizerische Nationalbank, 2019, Erläuterungen – Direktinvestitionen, 31.5.2019, [https://data.snb.ch/de/topics/aube#!/doc/explanations\\_aube\\_fdi#glfdi](https://data.snb.ch/de/topics/aube#!/doc/explanations_aube_fdi#glfdi) [1.9.2020]

Schweizerische Nationalbank, 2020, Datenbank, Außenwirtschaft der Schweiz, Direktinvestitionen, [https://data.snb.ch/de/topics/aube#!/doc/explanations\\_aube\\_fdi#glfdi](https://data.snb.ch/de/topics/aube#!/doc/explanations_aube_fdi#glfdi) [1.9.2020]

Seitz, Claudia / Berne, André S., 2019, Der Entwurf des institutionellen Abkommens Schweiz-EU: Eine erste Analyse der beihilferechtlichen Regelungen, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 30. Jg., Nr. 14, S. 594–600

Steppacher, Burkard, 2016, Schweizerische Europapolitik am Scheideweg, in: Integration, 39. Jg., Nr. 2, S. 107–122

Thelitz, Nikolai / Gafafer, Tobias, 2020, Portugiesen gehen – Italiener kommen wieder, in: Neue Zürcher Zeitung, 241. Jg., 4.9.2020, S. 12

Tobler, Christa / Beglinger, Jacques, 2020, Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz - EU, 22.8.2020, [http://www.eur-charts.eu/wp-content/uploads/2020/08/Tobler-Beglinger-Brevier-Institutionelles-Abkommen\\_2020-08.1.pdf](http://www.eur-charts.eu/wp-content/uploads/2020/08/Tobler-Beglinger-Brevier-Institutionelles-Abkommen_2020-08.1.pdf) [15.9.2020]

## Abstract

The economic and institutional relations between Switzerland and the EU are governed by over 100 different agreements and associated protocols. Among the most important agreements are the Free Trade Agreement of 1972 and the agreements within the framework of Bilateral I and Bilateral II. The seven Bilateral I agreements could lose their validity if the referendum on 27 September adopts the limitation initiative. In the end, Switzerland would then be forced to terminate the agreement on the free movement of persons with the EU. Because of the so-called guillotine clause, this could also mean the end of six other agreements. As a result, economic relations between the EU and Switzerland would be disrupted. For the EU, Switzerland currently ranks third behind the USA and China for exports to third countries, and fourth behind China, the USA and Russia for imports (before Brexit). Switzerland has a deficit in foreign trade with the EU. The EU and Switzerland are also closely linked in terms of cross-border investments. In 2018, the Swiss Confederation's involvement in the EU accounted for over 55 percent of all Swiss direct investments abroad. If one focuses only on the immediate direct investor, almost 85 percent of foreign direct investments in 2018 came from an EU state. If, on the other hand, one looks at the country of origin of the ultimately eligible investor, the EU share drops to just under 34 percent. In 2019, the foreign resident population in Switzerland accounted for roughly 25 percent. Nationals of EU countries accounted for 1.4 million or 16.5 percent of Switzerland's resident population in 2019.

Switzerland and the EU have negotiated an institutional framework agreement from 2014 to 2018, which among other things is intended to update the market access agreements. The fate of the agreement is uncertain because Switzerland still needs clarification on some points. The referendum on 27 September is also likely to have an influence on the framework agreement.

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 2-1: Abkommen zwischen der EU und der Schweiz im Rahmen der Bilateralen I und II .....	5
Tabelle 3-1: Außenhandel der EU mit der Schweiz insgesamt und mit den zehn meistgehandelten Erzeugnissen 2019 .....	7
Tabelle 3-2: Die wichtigsten Handelspartner der Schweiz in der EU 2019 .....	8
Tabelle 3-3: Struktur der schweizerischen Direktinvestitionen im Ausland .....	9
Tabelle 3-4: Struktur der ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz .....	10
Tabelle 3-5: Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit .....	12
Tabelle 3-6: Erwerbstätige in der Schweiz .....	13
Tabelle 4-1: Vergleich der Arbeitskosten in der Schweiz mit den Nachbarländern .....	16
Abbildung 3-1: Schweiz: Wanderungsbilanz .....	11