

Das Magazin für Wirtschaftspolitik

# Die Volkswirtschaft

11-2008 81. Jahrgang

Sonderdruck

Monatsthema

## Die Bilateralen I zwischen der Schweiz und der EU: Eine Zwischenbilanz



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

# Inhalt

## Monatsthema

- 3 Editorial  
*Doris Leuthard*
- 4 Die Bilateralen I aus wirtschaftlicher Sicht  
*Aymo Brunetti und Urs Bucher*
- 7 Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum  
*Peter Stalder*
- 12 Die Neue Zuwanderung  
*Daniel Müller-Jentsch und Boris Zürcher*
- 17 Weitgehende Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens  
*Peter Balastèr und Jan Schüpbach*
- 21 Bilaterale Öffnung der Landwirtschaft  
*Jacques Chavaz und Stefan Läubli*
- 25 Vollbeteiligung der Schweiz am europäischen Forschungsraum  
*Laurent Salzarulo, Maurizio Toneatto und Christina Wandeler*
- 28 Volkswirtschaftliche und soziale Auswirkungen des Landverkehrsabkommens  
*Rolf Zimmermann*
- 31 Wirkungsanalyse des bilateralen Abkommens über den Luftverkehr  
*Urs Haldimann und Manuel Keller*
- 35 Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen  
*Nadja Meier und Heinz Hertig*

## Wirtschaftspolitische Stellungnahmen

- 38 Standortvorteil Personenfreizügigkeit  
*Thomas Daum*
- 39 Bilaterale ja – aber zu Schweizer Löhnen  
*Paul Rechsteiner*
- 40 Positive Erfahrungen der Kantone mit der Personenfreizügigkeit und den flankierenden Massnahmen  
*Josef Keller*
- 41 Der bilaterale Weg ist eine Erfolgsgeschichte für die Schweiz  
*Rudolf Minsch*



## Impressum

### Herausgeber

Eidg. Volkswirtschaftsdepartement EVD  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

### Fachstelle

Integrationsbüro EDA/EVD

### Redaktion

Die Volkswirtschaft  
Effingerstrasse 1, 3003 Bern  
Telefon: 031 322 29 39  
[www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)

### Auskünfte

Adrian Sollberger  
Integrationsbüro EDA/EVD  
Telefon: 031 322 26 40  
[adrian.sollberger@ib.admin.ch](mailto:adrian.sollberger@ib.admin.ch)

## Editorial

### Die Bilateralen I sind ein Erfolg

«The proof of the pudding is in the eating.» Auch die Qualität der Europapolitik misst sich an ihrer praktischen Anwendung. Mit dem Nein der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von 1992 zu einem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) war diese Anwendung in Frage gestellt. Doch unsere Unternehmen sind auf den gleichberechtigten Zugang angewiesen, wenn sie auf ihrem wichtigsten Markt bestehen wollen. Mit dem Paket von sieben sektoriellen Abkommen mit der EU konnten wir den Marktzugang sicherstellen. Diese so genannten «Bilateralen I» öffnen Arbeitsmärkte, bauen technische Handelshemmnisse ab und verbessern den Zugang zum öffentlichen Beschaffungsmarkt. Sie regeln die Zusammenarbeit im Bereich Forschung und Technologie, erleichtern den Handel mit Agrarprodukten und bringen eine Liberalisierung von Land- und Luftverkehr.

Heute zeigt sich: Die Bilateralen I sind ein Erfolg. Sie sind eine wichtige Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und ein bedeutender Faktor für Wohlstand und Arbeitsplätze in der Schweiz. Der bilaterale Weg ist aber steinig. Verhandlungen bedingen Geschick und gute Vorbereitung gegenüber einer mächtigen EU. Die gegenseitige Marktöffnung gelingt nicht immer auf Anhieb. Beispiele sind Probleme wie Tieflohnkonkurrenz, Reziprozität, eine mangelhafte Ausnutzung der Marktchancen wie im öffentlichen Beschaffungswesen oder eine teilweise aufwendige Bürokratie, so etwa in der Forschungszusammenarbeit. Hier sind weiterhin Verbesserungen nötig. Fakt bleibt: Unsere europäischen Nachbarn sind wichtig für die Schweizer Volkswirtschaft. Täglich findet ein Handel im Umfang von über 1 Mrd. Franken statt. Jeden dritten Franken erwirtschaften wir heute in unseren Beziehungen zur EU. Das ist nur auf einer stabilen Rechtsbasis und mit den Bilateralen I möglich.

Diese Wirtschaftsabkommen wurden im Jahre 2000 vom Volk mit 67% angenommen und 2005 in der Abstimmung über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die damaligen zehn EU-Beitrittsländer bestätigt. Wenn wir am 8. Februar 2009 über deren Weiterführung und Ausdehnung auf die beiden neusten EU-Mitglieder Bulgarien und Rumänien abstimmen, dann stehen auch die Bilateralen I insgesamt zur Debatte. Denn die Personenfreizügigkeit ist vertraglich mit den übrigen Abkommen verknüpft. Die vorliegende Untersuchung über deren wirtschaftliche Auswirkungen schafft darum wichtige Grundlagen für diese Entscheidung. Aufgrund der guten Erfahrungen der letzten Jahre bin ich klar der Meinung, dass die bewährten Bilateralen I – und damit der bilaterale Weg – bestätigt und gesichert werden müssen. Es ist zu jeder Zeit wichtig, dass unsere Firmen auf diese stabilen und bewährten Rahmenbedingungen bauen können.



**Bundesrätin Doris Leuthard**

Chefin des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements EVD



# Die Bilateralen I aus wirtschaftlicher Sicht

Der Abbau von Grenzen ist ein volkswirtschaftlich mächtiges Instrument. Aufgrund der engen geografischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Beziehungen der Schweiz zu den Staaten der Europäischen Union (EU) ist die Beteiligung der Schweiz am europäischen Integrationsprozess wirtschaftlich deshalb besonders vielversprechend. Der gemeinsam entwickelte bilaterale Weg erlaubt der Schweiz ein schrittweises und eigenständiges Vorgehen zum Vorteil beider Partner. In der vorliegenden Ausgabe des Magazins «Die Volkswirtschaft» werden die wirtschaftlichen Wirkungen der bilateralen Abkommen I einzeln durchleuchtet. Die durchgeführten Analysen bestätigen den Grundsatz, dass Austausch und Verflechtung für die beteiligten Volkswirtschaften Vorteile bringen.



Die Bilanz der Bilateralen I fällt klar positiv aus. Im Vorfeld geäusserte Befürchtungen haben sich nicht bewahrheitet. Vielmehr bewirkten erleichterter Handel und verstärkter Wettbewerb Wachstumseffekte, welche wiederum Wohlstand und Arbeitsplätze sichern bzw. schaffen. Im Bild: Grenzübergang bei Rheinfelden.

Bild: Keystone

Die EU ist die wichtigste Partnerin der Schweiz. Das gilt auch für die Wirtschaft. Entsprechend sind die Beziehungen zur EU – nebst dem Engagement in der WTO und den bilateralen Freihandelsabkommen mit Drittstaaten – ein zentraler Pfeiler der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik. Für die Schweizer Unternehmen und Einwohner, die sich – mindestens geografisch – inmitten eines riesigen Binnenmarktes befinden, müssen bestmögliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. Die Schweizer Politik tut dies bekanntlich auf dem bilateralen Weg. Dieser Weg hat es der Schweiz

ermöglicht, gleichzeitig eurokompatible und -kompetitive Strategien zu verfolgen. Konkrete Anliegen beider Seiten werden durch bilaterale Abkommen in klar umgrenzten Bereichen geregelt. Andere Bereiche bleiben bewusst ausgeklammert.

## Der Weg zu den bilateralen Abkommen

Die Entwicklung dieses mittlerweile in Bevölkerung und Wirtschaft breit akzeptierten Weges wurde wesentlich durch die Ablehnung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 1992 geprägt. Danach wurden gezielt Wege gesucht und entwickelt, die für beide Verhandlungspartner Vorteile versprechen. Sie ermöglichen der Schweiz in wichtigen Wirtschaftssektoren einen diskriminierungsfreien Zugang zum EU-Binnenmarkt: Aufbauend auf dem Freihandelsabkommen von 1972 wurde der gegenseitige Marktzugang zunächst durch sieben sektorielle Verträge ausgebaut – die sogenannten Bilateralen I. Diese Abkommen wurden am 21. Juni 1999 unterzeichnet, am 21. Mai 2000 vom Schweizer Stimmvolk mit 67,2% Ja-Stimmen gutgeheissen und am



**Prof. Dr. Aymo Brunetti**  
Leiter der Direktion für Wirtschaftspolitik,  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



**Urs Bucher**  
Leiter Integrationsbüro,  
Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA/Eidg. Volkswirtschaftsdepartement EVD, Bern

1. Juni 2002 für eine anfängliche Dauer von sieben Jahren in Kraft gesetzt.

Im Vorfeld des Entscheids über die Weiterführung dieser Abkommen nach der ursprünglichen Geltungsdauer ist es Zeit, erneut Bilanz zu ziehen. In den nachfolgenden Artikeln des Monatsthemas werden die wirtschaftlichen Auswirkungen zusammengefasst, soweit sie durch Zahlen oder qualitative Argumente belegt werden können. Die Aufgabe, mit der die Autorinnen und Autoren betraut wurden, ist anspruchsvoll. Denn oft ist das Zahlenmaterial knapp und die Frage nach dem so genannten «counterfactual», also der hypothetischen heutigen Lage ohne Abkommen, schwierig zu beantworten.

### Volkswirtschaftliche Effekte

Insgesamt lassen sich folgende wirtschaftlichen Effekte der bilateralen Öffnung feststellen:

- Für Schweizer Unternehmen eröffnen sich *neue Geschäftsmöglichkeiten* in vormals geschlossenen Märkten, namentlich bei gewissen Agrarprodukten, im Luftverkehr, im Landverkehr sowie bei öffentlichen Beschaffungen.
- Umgekehrt haben ausländische Anbieter freien Zutritt zum Schweizer Markt. Der *Wettbewerbsdruck* im Inland wird dadurch in den betreffenden Sektoren erhöht, was den unmittelbar nachfragenden Unternehmen und Konsumentinnen zugute kommt. Längerfristig ist dieser Wettbewerbsdruck der entscheidende Treiber für Produktivitätsgewinne und damit auch Reallohnsteigerungen in den betroffenen Sektoren.
- Als *zentraler Wachstumsmotor* für die Schweizer Wirtschaft hat sich die Liberalisierung des Personenverkehrs erwiesen: Sie erleichtert Schweizerinnen und Schweizern die Arbeitsaufnahme in den EU-Staaten und – quantitativ bedeutender – ermöglicht den Schweizer Unternehmen die Rekrutierung der nötigen Arbeitskräfte aus der EU. Der zweitgenannte Effekt verhindert Engpässe bei der Rekrutierung spezialisierter Arbeitskräfte und wirkt Lohn-Preis-Spiralen während einer Hochkonjunktur entgegen. Ein Aufschwung stösst so weniger rasch an Grenzen. Obwohl das Personenfreizügigkeitsabkommen bedeutet, dass die Behörden die Zuwanderung in beruflicher Hinsicht nicht mehr steuern können, hat sich die qualifikatorische Zusammensetzung der Zuwanderung in den letzten Jahren günstig entwickelt. Die Personenfreizügigkeit ermöglichte in den letzten Jahren ein kräftiges Beschäftigungswachstum. Seit Mitte

2005 stieg die Beschäftigung um knapp 240 000 Personen oder um durchschnittlich 2,1% pro Jahr. Ein Teil des so erreichten Zuwachses beim Bruttoinlandsprodukt ist konjunkturell. Wir gehen heute aber davon aus, dass das Bruttoinlandsprodukt dank der Personenfreizügigkeit dauerhaft um mindestens 1% angehoben wurde. Im Übergang könnte die Personenfreizügigkeit im Aufschwung zu einem leicht tieferen Rückgang der Arbeitslosigkeit und zu einem leicht tieferen Wachstum der Löhne geführt haben. Allerdings wird die gleichgewichtige Arbeitslosenquote nicht steigen und die erwarteten Produktivitätssteigerungen aus dem Abkommen werden die Reallöhne mittelfristig positiv beeinflussen. Zudem kommen die Produktivitätszuwächse über kurz oder lang auch den Nachfragern bzw. den Konsumenten zugute und stärken indirekt – über die Zulieferbeziehungen unter Firmen – die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen auf ausländischen Märkten.

- Unmittelbare *Einsparungen* sind im bisher schon liberalisierten Warenverkehr durch die Vereinfachung der Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten (Abbau technischer Handelshemmnisse) möglich. Gleiches gilt auch im Luft- und Landverkehr, in denen Regeln harmonisiert wurden und werden.
- Und schliesslich fördert die volle Integration der Schweiz in den europäischen *Forschungsraum* die Entstehung und den freien Austausch von spezialisiertem Know-how (Technologie, Innovationen), was als eine der entscheidenden Voraussetzungen für die Stärkung des zukünftigen Wachstumspotenzials angesehen wird.

### Befürchtungen haben sich nicht bewahrheitet

Unter dem Strich fällt die Bilanz der Bilateralen I damit klar positiv aus: Die von den Gegnern geäusserten Befürchtungen einer unkontrollierten Einwanderung oder einer «Lastwagen-Lawine» haben sich nicht bewahrheitet. Erleichterter Handel und verstärkter Wettbewerb bewirkten vielmehr Wachstumseffekte, welche wiederum Wohlstand und Arbeitsplätze sichern bzw. schaffen. Durch die Ausdehnung der EU auf die osteuropäischen Wachstumsmärkte haben die bilateralen Abkommen zudem weiter an Bedeutung gewonnen.

Die Analyse der bilateralen Verträge zeigt auch, wo noch Optimierungspotenzial im Vertragswerk besteht: So sind im Bereich der Landwirtschaftsgüter oder der Forschungs-

Kasten 1

#### Die EU – wichtigste Partnerin der Schweizer Wirtschaft

Mit dem EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien ist der EU-Binnenmarkt auf 490 Mio. Personen angewachsen. Jeden dritten Franken verdient die Schweiz in ihren Beziehungen zur EU. Der wirtschaftliche Austausch von Waren und Dienstleistungen zwischen der Schweiz und der EU beläuft sich auf über 1 Mrd. Franken pro Tag.

Fast zwei Drittel der Schweizer Exporte (2007: rund 128 Mrd. Fr.) gehen in den EU-Raum. Umgekehrt stammen vier Fünftel der Schweizer Importe (2007: rund 153 Mrd. Fr.) aus der EU. Damit ist die Schweiz zweitgrösster Absatzmarkt für EU-Produkte (2007), noch vor China und Russland. In den letzten zehn Jahren ist der Handel Schweiz-EU jährlich um 6% gewachsen. Besonderes Potenzial liegt dabei in den osteuropäischen Wachstumsmärkten: Mit den zehn 2004 beigetretenen EU-Staaten wuchs der Handel in den letzten zehn Jahren mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 13% äusserst rasant, mit den beiden 2007 beigetretenen Ländern Rumänien und Bulgarien sogar um über 15% (2001–2007).

Auch bei den Arbeitskräften ist die Verflechtung mit der EU ausgeprägt: Ende 2007 wohnten und arbeiteten mehr als 400 000 Schweizerinnen und Schweizer in der EU. Umgekehrt lebten 960 000 EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in der Schweiz; dazu kommen mehr als 200 000 Grenzgänger aus der EU.

Weiterer Indikator für den engen Austausch zwischen den Partnern sind die 700 000 Personen, 300 000 Autos und 23 000 Lastwagen, die jeden Tag die Schweizer Grenze in beiden Richtungen überqueren.

Tabelle 1

**Wirkungsanalyse der Bilateralen I: Eine Zwischenbilanz**

Abkommen	Wichtigste Erkenntnisse
<b>Personenfreizügigkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Langfristig: Positive Auswirkungen auf das Arbeitsangebot sowie die Produktivität (Zuwanderung gut qualifizierter Arbeitskräfte)</li> <li>– Kurzfristig: Eindämmung von Engpässen beim Arbeitsangebot während Aufschwung</li> </ul>
<b>Öffentliches Beschaffungswesen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bessere Vorbereitung, mehr Transparenz und damit auch mehr Wettbewerb sowie verbesserte Preis-/Leistungsverhältnisse bei der Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand</li> <li>– Gleichberechtigter Zugang der schweizerischen Unternehmen zum EU-Markt, allerdings bei erhöhtem administrativen Aufwand</li> </ul>
<b>Agrarabkommen und Protokoll 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Im liberalisierten Bereich (v.a. Käse) mehr Vielfalt und tendenziell tiefere Preise und bessere Absatzchancen</li> <li>– Basis für den Wiederaufbau schwacher Marktstrukturen im Inland</li> </ul>
<b>Forschung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zugang der Forscher zu einem umfangreichen Ressourcenpool</li> <li>– Verbesserte Möglichkeiten der internationalen Zusammenarbeit</li> <li>– Mittelflüsse zugunsten der Schweiz</li> <li>– Die administrativen Hürden einer Teilnahme an den Forschungsrahmenprogrammen sind eher hoch</li> </ul>
<b>Landverkehr</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dank LSVA mehr Effizienz und Kostenwahrheit im Güterverkehr</li> <li>– Trägt zu saubererem und effizienterem Strassengüterverkehr bei und konnte den Wachstumstrend von alpenquerenden Lastwagen bremsen (letzteres auch dank des Beitrags der Schweiz zum Ausbau der Schienennetze Europas in Form der Neat)</li> </ul>
<b>Luftverkehr</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ermöglicht Schweizer Unternehmen Allianzen mit europäischen Luftfahrtunternehmen</li> <li>– War essenziell zur raschen Überwindung der Luftfahrt-Krise in den Jahren 2001 und 2002</li> </ul>
<b>Technische Handelshemmnisse (MRA)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erleichterter Zugang für im Abkommen eingeschlossene Produkte auf den EU-Märkten</li> <li>– Bessere Absatzchancen für die heimische Industrie und günstigere Preise für importierte Produkte</li> <li>– Verstärktes Wachstum der Handelsbilanz in den erfassten Produktbereichen</li> </ul>

Quelle: SECO / Die Volkswirtschaft

kredite Hürden zu beseitigen, um den Zugang zu Märkten beziehungsweise zu Forschungsmitteln aus der EU weiter zu verbessern. Auf der administrativen Ebene müssen Möglichkeiten gefunden werden, um die Chancen der Öffnung im öffentlichen Beschaffungswesen besser zu nutzen. Bei der Produktzertifizierung sollen weitere Produktgruppen integriert werden, damit die bisherige Doppelzertifizierung für die EU beseitigt werden kann.

Die vorliegenden Ergebnisse der Wirkungsanalyse sind erst als eine Zwischenbilanz anzusehen. Denn die Zeiträume seit Inkrafttreten der Abkommen sind noch kurz – auch aufgrund verschiedener Übergangsfristen. So sind der Freihandel mit Käse wie auch die Personenfreizügigkeit mit den 15 «alten» EU-Mitgliedstaaten erst seit 1. Juni 2007 vollständig umgesetzt.

**Positive Wirkungen sind unbestritten**

Deshalb kann man davon ausgehen, dass bei Fortbestehen des bilateralen Weges in einigen Jahren die selben Analysen erneut durchgeführt werden. Auch dann wird die exakte Messung der Wirkungen eine schwie-

rige Aufgabe bleiben, da unabhängig von der vertraglichen Öffnung viele weitere Faktoren auf die wirtschaftliche Entwicklung in den von den Abkommen abgedeckten Sektoren einwirken. Unbestritten bleibt aber die erwartete Richtung der wirtschaftlichen Effekte: Die Wirkung des Abbaus von Grenzen und des Austauschs von Wissen ist positiv und kraftvoll. Mit den bilateralen Abkommen werden Rahmenbedingungen geschaffen, welche den Standort Schweiz stärken und für die Schweizer Firmen in wichtigen Bereichen bessere Wettbewerbsbedingungen schaffen. Diese stabilen und bewährten Rahmenbedingungen sind heute in Zeiten einer unsicheren Wirtschaftsentwicklung wichtiger denn je.

# Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum

Der folgende Artikel zeigt, dass die Unternehmen im jüngsten Konjunkturaufschwung dank der Personenfreizügigkeit in relativ geringem Mass mit Personalengpässen konfrontiert waren. Dadurch wurde das Wirtschaftswachstum gefördert und die Teuerung gedämpft. Andererseits bildete sich die Arbeitslosigkeit weniger stark zurück und das Reallohnwachstum fiel tiefer aus, als dies ohne Personenfreizügigkeit der Fall gewesen wäre. Weitere denkbare Auswirkungen der Arbeitsmarktöffnung – z.B. hinsichtlich des Potenzialwachstums oder des Verhaltens des Arbeitsangebots in rezessiven Phasen – lassen sich derzeit aufgrund des kurzen Erfahrungshorizonts noch nicht abschätzen.<sup>1</sup>

Kasten 1

## Prospektive Studien zu den Wirkungen eines EU- oder EWR-Beitritts

Mit Blick auf den Integrationsbericht 1999 hatte das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) 1998 prospektive Studien zu den Auswirkungen dreier Integrationsszenarien veranlasst: «Status quo», «EWR-Beitritt», «EU-Beitritt». Der Autor des nachstehenden Artikels war Co-Autor einer dieser Studien.<sup>2</sup> Er untersuchte damals die Anpassung an den neuen Rechtsrahmen, insbesondere die Personenfreizügigkeit, in prospektiver Weise. Mit einem vergleichbaren Modell zieht er nachstehend ein erstes Zwischenergebnis zur tatsächlich eingetretenen Entwicklung nach Einführung der Personenfreizügigkeit.

a Jürg Bärlocher, Bernd Schips, Peter Stalder, KOF/ETH Zürich: Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitritts der Schweiz, Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit, Bern, 1999.

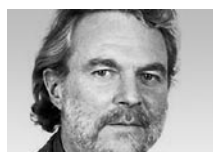
- 1 Dieser Beitrag liegt in der Verantwortung des Autors. Die vertretenen Auffassungen sind nicht der Schweizerischen Nationalbank zuzuschreiben.
- 2 Die Quote der offenen Stellen ist modellbestimmt. Die offizielle Statistik zeigt bei parallelem Verlauf tiefere Werte.

## Fragestellung und Untersuchungsansatz

Dieser Beitrag geht der Frage nach, wie sich das Abkommen mit der EU über die Personenfreizügigkeit auf die Schweizer Volkswirtschaft auswirkt. Dabei stehen die folgenden Punkte im Zentrum des Interesses:

- In *konjunktureller* Hinsicht ist abzuklären, ob die Wirtschaft in Aufschwungsphasen dank dem freien Personenverkehr weniger rasch an Kapazitätsgrenzen stösst und deshalb länger inflationsfrei wachsen kann. Weiter stellt sich die Frage nach der Reaktion des Arbeitsangebots in rezessiven Phasen.
- Mit Blick auf den *Arbeitsmarkt* ist insbesondere die Wirkung auf die Arbeitslosigkeit von Interesse. Ausschlaggebend dafür ist, ob die Einwanderung primär in jene Segmente des Arbeitsmarktes geht, wo offene Stellen sonst nicht besetzt werden können, oder ob die Neuzuzüger die Anstellungschancen von Arbeitssuchenden in der Schweiz schmälern.
- Hinsichtlich des *langfristigen Wachstumspotenzials* stellt sich die Frage, ob der freie Personenverkehr bloss zu einem verstärkten Breitenwachstum führt, oder ob die Einwanderung qualifizierter Personen über Wissensdiffusion auch Produktivitätsgewinne generiert.

Nach Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens im Juni 2002 unterlag die Einwanderung noch verschiedenen Einschränkungen. Erst nach Aufhebung des Inländervorrangs bei Neuanstellungen im Juni 2004 konnte das Abkommen seine volle Wirkung entfalten. Die Erfahrungen mit der neuen Ausländerpolitik beschränken sich somit auf einen kurzen und von einem günstigen



**Peter Stalder**  
Forschung, Schweizerische Nationalbank SNB, Zürich

konjunkturellen Klima geprägten Zeitabschnitt. Von den vorstehend erwähnten drei Punkten lassen sich deshalb nur die ersten beiden ansatzweise untersuchen. Für eine Analyse langfristiger Produktivitätswirkungen wäre das verwendete Modell ohnehin kaum geeignet, weil es Veränderungen in der qualifikatorischen Zusammensetzung der Zuwanderung nicht explizit berücksichtigt. Wirkungsanalysen wirtschaftspolitischer Änderungen sind zudem methodisch heikel, ist doch stets nur die Entwicklung unter dem tatsächlich herrschenden Regime bekannt, während die kontrafaktische Alternative konstruiert werden muss.

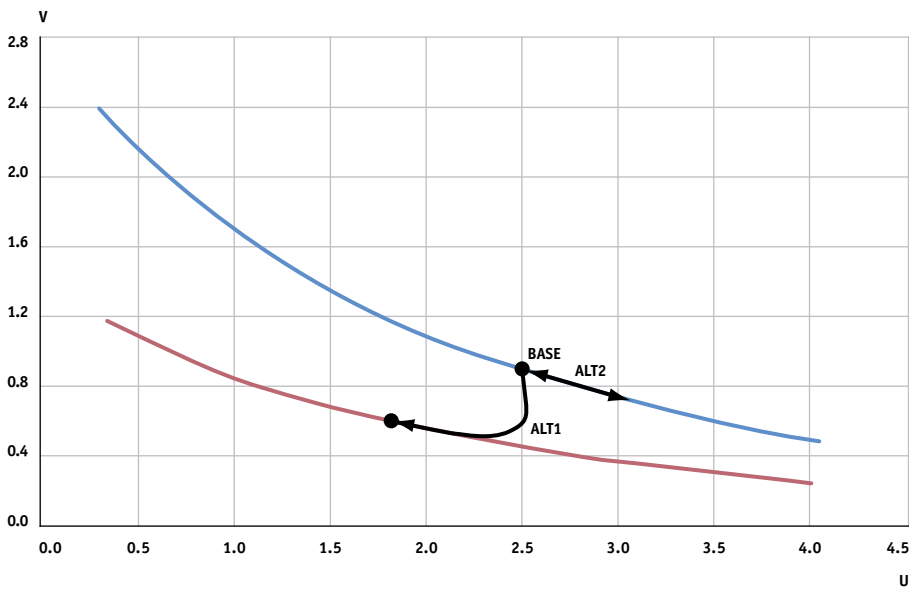
Im vorliegenden Kontext ist zu überlegen, wie die Entwicklung ohne freien Personenverkehr verlaufen wäre. Dies wiederum setzt ein gesamtwirtschaftliches Modell voraus, denn die Effekte der Personenfreizügigkeit bleiben nicht auf den Arbeitsmarkt beschränkt. Das für die folgenden Simulationen verwendete Modell vermag zwar die Entwicklung der Schweizer Wirtschaft gut nachzuzeichnen; es stellt aber – wie jedes andere Modell – ein vereinfachtes Abbild der Wirklichkeit dar. Die Untersuchungsergebnisse sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren.

## Szenario Status quo ante

In der Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre wurden die Effekte der Personenfreizügigkeit von wechselnden Konjunkturlagen überlagert. Um diese Vermischung auszuschalten, soll der Übergang zur Personenfreizügigkeit zunächst in Relation zu einer *konjunkturellen Normalsituation* simuliert werden. Die wichtigsten Kennzahlen dieser Basissimulation sind in *Tabelle 1* ausgewiesen. Mit der Bezeichnung «Status quo ante» wird zum Ausdruck gebracht, dass das mit historischen Daten geschätzte Modell die Verhältnisse vor Einführung des freien Personenverkehrs repräsentiert. Das reale Bruttoinlandprodukt (BIP) wächst mit einer Rate von 1,93%, die Konsumteuerung beträgt 1,41%. Die Arbeitslosenquote liegt bei 2,50%. Ihr steht eine Quote der offenen Stellen von 0,89% gegenüber.<sup>2</sup> In *Grafik 1* ist diese Gleichgewichtsposition als Punkt auf der blauen Beveridge-Kurve (vgl. *Kasten 2*) eingetragen. In Relation zu dieser Basissimula-

Grafik 1

**Beveridge-Kurve und Gleichgewichts-Arbeitslosigkeit im «Status quo ante» (BASE) und bei Personenfreizügigkeit (ALT1, ALT2)**



Legende:  
U: Arbeitslosenquote  
V: Quote der offenen Stellen

Quelle: Stalder / Die Volkswirtschaft

tion (BASE) lässt sich der Übergang zur Personenfreizügigkeit in Form von zwei Szenarien (ALT1, ALT2) darstellen.

### Szenario ALT1: Selektive Einwanderung

In diesem Szenario greifen Unternehmen, die ihre Arbeitsnachfrage nicht voll befriedigen können, auf Ausländer zurück. Die Arbeitslosigkeit ist davon nicht direkt betroffen, denn sie ist definitionsgemäss auf das Segment der nachfragelimitierten Teilmärkte beschränkt. Die neu zuziehenden Ausländer konkurrenzieren also nicht Arbeit suchende Inländer, sondern beseitigen Personalengpässe. In einer ersten Phase der Simulation vermindert sich folglich die Zahl der offenen Stellen bei praktisch unveränderter Arbeitslosigkeit. In Grafik 1 kommt dies in einer Bewegung entlang dem schwarzen Pfeil nach unten zum Ausdruck. Zeitlich verzögert stellen sich dann stimulierende Sekundäreffekte ein. Die zuvor durch Personalmangel restringierten Unternehmen können ihre Produktion ausweiten. Dadurch erhöht sich die Auslastung der technischen Kapazitäten, was die Investitionstätigkeit antreibt. Zudem erzielen die neu zugezogenen Ausländer ein Einkommen, das sie für Konsumzwecke und Nachfrage nach Wohnraum verwenden. Schliesslich lässt die Teuerung dank verminderter Personalknappheit nach, was sich über eine verbesserte Wettbewerbsposition positiv auf die Exporte auswirkt. Aufgrund dieser Sekundäreffekte kommt es in einer zweiten Phase zu einem Rückgang der Arbeitslosig-

keit und einem leichten Wiederanstieg der offenen Stellen. Der schwarze Pfeil folgt der zum Ursprung hin verschobenen roten Beveridge-Kurve nach links oben. Im neuen Gleichgewicht beträgt die Arbeitslosigkeit noch 1,82% (Status quo ante: 2,50%) und die Quote der offenen Stellen 0,59% (0,89%). Die gleichzeitige Abnahme von Arbeitslosigkeit und offenen Stellen ist Ausdruck des verminderten strukturellen Mismatch.

Weitere Kennzahlen des Szenarios ALT1 sind in Tabelle 1 ausgewiesen. An der langfristigen Wachstumsrate der Wirtschaft ändert sich nichts. Vorübergehend expandieren BIP und Beschäftigung jedoch stärker als in BASE, sodass die beiden Variablen im Niveau um 3,7% bzw. 3,6% angehoben werden. Temporär tiefere Inflationsraten lassen die Konsumentenpreise leicht zurückfallen. Die Nominallöhne reagieren kurzfristig stärker und langfristig schwächer als die Konsumentenpreise. Entsprechend resultiert kurzfristig im Vergleich zu BASE ein Reallohnrückgang, langfristig aber ein kleiner Reallohngewinn.

Bemerkenswert an diesem Idealszenario ist der Umstand, dass der Beschäftigungszuwachs viel grösser ist als die zusätzliche Ausländerbeschäftigung. Etwas plakativ gesagt entstehen mit der Einstellung eines dringend benötigten ausländischen «Spezialisten» vier weitere Arbeitsplätze, die dann von arbeitslosen Einheimischen besetzt werden.

### Szenario ALT2: Generelle Ausweitung des Arbeitsangebots

Die dem Szenario ALT1 zugrunde liegende Annahme, Personen aus dem Ausland würden nur Stellen besetzen, für die keine Arbeitskräfte im Inland zu finden sind, ist vermutlich zu restriktiv. Im Szenario ALT2 wird deshalb zugelassen, dass Immigranten auf nachfragerestringierten Märkten als Konkurrenten zu den inländischen Stellensuchenden hinzutreten. Modelltechnisch wird dieses Szenario implementiert, indem der «selektive» Ausländerzustrom des Szenarios ALT1 auf das gesamte Arbeitsangebot umgelegt wird. Dadurch kommt es zu einer Angebotszunahme auch in Bereichen, die durch Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind. Entsprechend stehen für die Beseitigung produktionshemmender Personalengpässe weniger Personen zur Verfügung. In diesem Szenario konvergiert die Wirtschaft zwar ebenfalls zu einem höheren Aktivitätsniveau; BIP und Beschäftigung werden aber nur um 0,6% angehoben. Zudem fällt der Reallohn auch langfristig zurück. Im Gegensatz zum Szenario ALT1 ändert sich am strukturellen Mismatch nichts: Die Arbeitslosigkeit und Quote der offenen Stellen stimmen langfris-

Kasten 2

#### Modellansatz und Beveridge-Kurve

Diese Studie basiert auf einem ökonomischen Modell mit 32 Verhaltensgleichungen, die sich einem Nachfrageblock, einem Angebotsblock und einem monetären Block zuordnen lassen. Hilfreich für die Analyse der Personenfreizügigkeit ist die Vorstellung, dass sich der Arbeitsmarkt aus einer Vielzahl von Mikromärkten mit variierenden Nachfrage- und Angebotsverhältnissen zusammensetzt. Je grösser die Streuung dieser Verhältnisse im Querschnitt der Mikromärkte, desto schlechter passen die Strukturen von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot aufeinander (Mismatch). In jeder Periode gibt es somit Mikromärkte mit Nachfrage- und solche mit Angebotsüberschuss. Im ersten Fall bestimmt das Angebot die tatsächliche Beschäftigung; die Nachfrage ist rationiert und offene Stellen lassen sich nicht besetzen. Im zweiten Fall bestimmt die Nachfrage die tatsächliche Beschäftigung; das Angebot ist rationiert und es herrscht Arbeitslosigkeit. Die Anteile angebots- und nachfragerestringierter Märkte sind konjunkturabhängig. Daraus resultiert im Konjunkturzyklus eine gegenläufige Bewegung von Arbeitslosigkeit und offenen Stellen, wie sie in der Literatur als Beveridge-Kurve bekannt ist. Grafik 1 zeigt den aus der Modell-schätzung abgeleiteten Kurvenverlauf (blau). Vermindert sich der strukturelle Mismatch, so verschiebt sich die Kurve zum Ursprung (rot).



Tabelle 1

**Gleichgewichtssituation im «Status quo ante» und bei Personenfreizügigkeit**

in %	Status quo ante	Personenfreizügigkeit	
	Szenario BASE	selektive Zuwanderung Szenario ALT1	Angebotsausweitung Szenario ALT2
		Wachstum	Niveau-Shift vs. Status quo ante
BIP real	1.93	+3.7	+0.6
Beschäftigung	0.66	+3.6	+0.6
Arbeitsproduktivität	1.26	+0.1	0.0
Konsumentenpreise	1.41	-0.6	-0.2
Nominallohn	2.66	-0.4	-0.7
Reallohn	1.23	+0.2	-0.5
Arbeitslosenquote	Niveau 2.50	Niveau 1.82	Niveau 2.50
Offene Stellen	0.89	0.59	0.89

Quelle: Stalder / Die Volkswirtschaft

tig mit den Status-quo-ante-Werten überein. Vorübergehend lässt die verstärkte Einwanderung die Arbeitslosigkeit ansteigen. Dieser Effekt ist gemäss Modell aber temporär, denn langfristig lohnt es sich für die Unternehmen aufgrund des Reallohnrückgangs und der steigenden Nachfrage am Gütermarkt, in zusätzliche Arbeitsplätze zu investieren. In *Grafik 1* generiert dieses Szenario eine Bewegung entlang der blauen Beveridge-Kurve nach rechts unten und dann wieder zurück zum alten Gleichgewichtspunkt.

**Für welches Szenario sprechen die Daten?**

Im *KOF-Industrietest* werden die Firmen seit dem 2. Quartal 1999 gefragt, ob sie in ihrer Produktionstätigkeit durch die Verfügbarkeit von Arbeitskräften behindert waren. Der entsprechende Antwortanteil stieg in den letzten Jahren deutlich weniger stark an als 1999–2000, obwohl der jüngste Aufschwung gemessen am Produktionszuwachs stärker war. Das *Bundesamt für Statistik (BFS)* führt eine ähnliche Erhebung für die Gesamtwirtschaft durch. Leider wurde die Umfrage 2004 leicht verändert, indem in einer feineren Gliederung nach Qualifikationen neu nach Rekrutierungsschwierigkeiten und nicht mehr nach Personalmangel gefragt wird. Vorsichtig interpretiert deutet aber auch die BFS-Erhebung darauf hin, dass der jüngste Aufschwung wegen des erleichterten Zugriffs auf ausländische Arbeitskräfte in relativ geringem Mass durch Personalengpässe behindert wurde.

Die Kehrseite der Medaille besteht darin, dass die *Arbeitslosenquote* in den letzten zwei Jahren trotz sehr starkem Beschäftigungszuwachs nur um je rund 0,5 Prozentpunkte zurückging. Von 1998 bis 2000 fiel die Ar-

beitslosigkeit wesentlich stärker, obwohl der Beschäftigungszuwachs schwächer war. Der Hauptgrund für den nun vergleichsweise bescheidenen Rückgang der Arbeitslosigkeit liegt im verstärkten Ausländerzustrom. Im früheren Aufschwung begann die Ausländerbeschäftigung erst 2002 anzuziehen, als der Arbeitslosen-Pool mit einer Quote von unter 2% praktisch ausgetrocknet war. Demgegenüber wuchs die Ausländerbeschäftigung im jüngsten Aufschwung bereits ab Ende 2005 mit Raten von nahezu 10%, obwohl die Arbeitslosenquote noch über 3,5% lag.

Dieses Datenbild stellt Evidenz zugunsten von Szenario ALT2 dar. Typischerweise äussert sich ein Konjunkturaufschwung in einer Zunahme der offenen Stellen und einer Abnahme der Arbeitslosigkeit, d.h. einer Bewegung auf der Beveridge-Kurve nach links oben. Im jüngsten Aufschwung war diese Bewegung nur schwach. Die Personenfreizügigkeit hat dem Entstehen von Personalengpässen entgegengewirkt, gleichzeitig aber auch den Rückgang der Arbeitslosigkeit gebremst. Auf eine Verschiebung der Beveridge-Kurve zum Ursprung gemäss Idealszenario ALT1 deuten die Daten nicht hin.

**Wirkungen der Personenfreizügigkeit im jüngsten Konjunkturaufschwung**

Abschliessend soll mit einer weiteren Modellsimulation demonstriert werden, wie sich die Schweizer Wirtschaft in den letzten Jahren ohne das Freizügigkeitsabkommen entwickelt hätte. Die Simulation startet Mitte 2004. Zu diesem Zeitpunkt setzte der jüngste Konjunkturaufschwung ein und gleichzeitig wurde der Inländervorrang aufgehoben.<sup>3</sup>

Ausgangspunkt des Simulationsexperiments ist die Feststellung, dass die *ständige Wohnbevölkerung* seit Mitte 2004 stärker gewachsen ist, als dies aufgrund der historisch geschätzten Abhängigkeit der Immigration von der Arbeitsmarktlage zu erwarten war. Weiter hat auch das *gesamte Arbeitsangebot*, das die nichtständigen Erwerbspersonen (Kurzaufenthalter, Grenzgänger) einschliesst, über Erwarten stark zugenommen. Dies ist teilweise einem im Modell nicht erklärten Anstieg der Erwerbsquote und teilweise der Personenfreizügigkeit zuzuschreiben. Insgesamt standen der Wirtschaft dank dem freien Personenverkehr Ende 2007 schätzungsweise 2,7% mehr Arbeitskräfte zur Verfügung. Eine Simulation, die diese Ausweitung des Arbeitsangebots unterdrückt, zeigt folglich, wie sich die Wirtschaft unter Status-quo-ante-Bedingungen vermutlich entwickelt hätte. Im Vergleich mit der tatsächlichen Entwicklung widerspiegeln sich die Effekte der Personenfreizügigkeit.

<sup>3</sup> Überjährige Bewilligungen für EU-Ausländer waren bis Mitte 2007 weiterhin kontingentiert. Die Kontingentierung konnte aber in der Praxis umschifft werden, indem Neuanstellungen vorerst über Kurzarbeitsbewilligungen vorgenommen wurden.

Tabelle 2

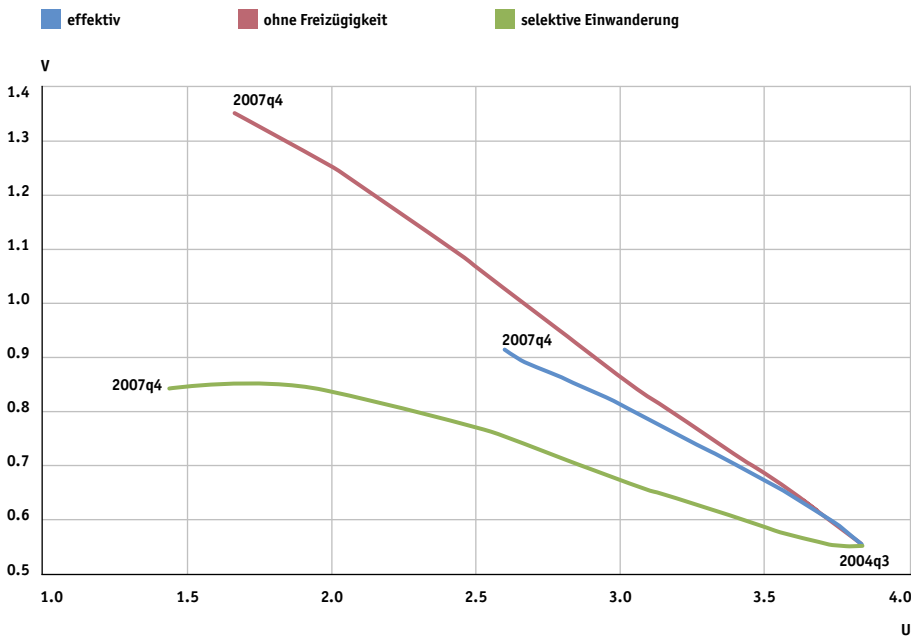
**Effektive und simulierte Wirtschaftsentwicklung, 3. Quartal 2004 – 4. Quartal 2007**  
Wachstum annualisiert (1) und Niveaudifferenz vs. Effektiv (2), in %

	Effektiv	Ohne Freizügigkeit		Selektive Einwanderung	
	(1)	(1)	(2)	(1)	(2)
BIP real	3.19	2.89	-0.91	3.30	0.34
Beschäftigung	1.94	1.68	-0.81	2.04	0.34
Arbeitsproduktivität	1.24	1.21	-0.10	1.24	0.00
Privater Konsum	1.90	1.97	0.24	2.18	0.90
Ausrüstungsinvestitionen	6.25	5.14	-3.35	6.81	1.70
Bauinvestitionen	-0.19	-1.22	-3.40	-0.69	-1.70
Exporte	9.36	9.04	-0.97	9.27	-0.28
Importe	6.44	6.09	-1.07	6.56	0.38
Konsumentenpreise	1.19	1.41	0.72	1.33	0.45
Nominallohn	2.81	3.29	1.52	3.19	1.22
Reallohn	1.61	1.86	0.79	1.85	0.76

Quelle: Stalder / Die Volkswirtschaft

Grafik 2

**Effektive und simulierte Entwicklung der Arbeitslosenquote und der Quote der offenen Stellen, 3. Quartal 2004 – 4. Quartal 2007**



Legende:  
U: Arbeitslosenquote  
V: Quote der offenen Stellen

Quelle: Stalder / Die Volkswirtschaft

Die Simulationsergebnisse sind in *Grafik 2* und *Tabelle 2* dargestellt. Ohne freien Personenverkehr hätte sich die Anspannung auf dem Arbeitsmarkt in letzter Zeit deutlich verschärft. Die Arbeitslosenquote wäre auf 1,7% (anstatt 2,6%) gefallen und die Quote der offenen Stellen auf 1,4% (anstatt 0,9%) gestiegen. Die Inflation hätte von durchschnittlich 1,2% auf 1,4% zugenommen. Das BIP-Wachstum, das im betrachteten Zeitraum annualisiert 3,2% betrug, hätte sich wegen der Personalknappheit auf 2,9% beschränkt, was im Niveau bis Ende 2007 einen Verlust von 0,9% ergibt. Praktisch gleich

stark wäre das Beschäftigungswachstum gehemmt worden, sodass sich die Entwicklung der Arbeitsproduktivität nahezu unverändert präsentiert. Die Verwendungskomponenten des BIP hätten sich mit Ausnahme des privaten Konsums weniger dynamisch entwickelt. Gegenüber der Situation mit Personenfreizügigkeit wären insbesondere die Ausrüstungs- und Bauinvestitionen zurückgeblieben, weil Personalengpässe die Investitionstätigkeit hemmen und bei den Bauinvestitionen der nachfrageseitige Effekt des geringeren Bevölkerungswachstums hinzukommt. Der private Konsum hätte – trotz vermindertem Bevölkerungswachstum – etwas kräftiger expandiert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Arbeitslosigkeit stärker zurückgegangen wäre und die Reallohne stärker gestiegen wären. Der Reallohn hätte am Ende der Simulationsperiode das effektive Niveau um 0,8% übertroffen.

Umgekehrt formuliert lässt sich festhalten, dass die Personenfreizügigkeit dem Entstehen von Personalengpässen entgegen gewirkt und so das Wirtschaftswachstum gefördert hat. Die Milderung des Personalmanagements ging indessen mit einem vergleichsweise schwachen Rückgang der Arbeitslosigkeit und einem gedämpften Reallohnwachstum einher. Diese aus Sicht der inländischen Arbeitnehmenden negativen Folgen der Personenfreizügigkeit sind vermutlich temporärer Natur. Dafür spricht jedenfalls das vorstehend präsentierte Szenario ALT2, gemäss dem eine Ausweitung des Arbeitsangebots ein verstärktes Breitenwachstum in Gang setzt und somit langfristig keine Zunahme der Arbeitslosigkeit zur Folge hat.

*Grafik 2* und *Tabelle 2* zeigen weiter die Ergebnisse einer Simulation, in der die Ausweitung des Arbeitsangebots selektiv in jene Arbeitsmarktsegmente geht, wo Personalengpässe die Produktion behindern. Unter dieser idealen Annahme generiert das Modell eine sehr schwache Zunahme der offenen Stellen und zugleich einen Rückgang der Arbeitslosigkeit, der noch stärker ist als in der Simulation ohne Freizügigkeit. Dies entspricht einer Verschiebung der Beveridge-Kurve zum Ursprung im Sinne eines verminderten strukturellen Mismatch. Die Wachstumsraten von BIP und Beschäftigung kommen leicht über die tatsächlichen Werte zu liegen, und der Reallohn wächst praktisch gleich stark wie in der Simulation ohne Freizügigkeit. Die effektive Entwicklung von Arbeitslosigkeit und offenen Stellen falsifiziert jedoch dieses Idealszenario. Die effektive Entwicklung folgt aber auch nicht genau dem Verlauf der Beveridge-Kurve, wie er aus der Simulation ohne Freizügigkeit hervorgeht, sondern tendiert gegen das Idealszenario.

rio mit selektiver Einwanderung. Dies ist so zu interpretieren, dass der freie Personenverkehr im jüngsten Aufschwung zwar den Abbau der Arbeitslosigkeit hemmte, in noch stärkerer Masse aber dem Entstehen von Personalengpässen entgegenwirkte.

**Fazit**

Dank der Personalfreizügigkeit waren die Unternehmen im Konjunkturaufschwung der letzten Jahre in vergleichsweise geringem Mass mit Personalengpässen konfrontiert. Ende 2007 lag das BIP um 0,9% höher, als dies unter den Bedingungen des Status quo ante der Fall gewesen wäre. Andererseits hat sich die Arbeitslosigkeit im Vergleich zu früheren Aufschwungsphasen nur wenig zurückgebildet, und das Reallohnwachstum wurde gedämpft.

Idealerweise würde die Personenfreizügigkeit zu einer Angebotsausweitung ausschliesslich in jenen Arbeitsmarktbereichen führen, wo sich offene Stellen sonst nicht besetzen lassen. Diese Vorstellung lässt sich empirisch nicht stützen. Die Daten deuten vielmehr darauf hin, dass der freie Personen-

verkehr neben der Beseitigung von Personalengpässen auch eine Konkurrenzierung einheimischer Arbeitssuchender in anderen Arbeitsmarktbereichen zur Folge hat. Dem mag unter Effizienzgesichtspunkten der Vorteil gegenüberstehen, dass die freien Stellen so mit besser qualifizierten Leuten besetzt werden können. Bei einfachen Tätigkeiten fällt dieser Vorteil vermutlich weniger ins Gewicht. Hier wäre zu überlegen, wie man nach Aufhebung des Inländervorrangs die Anstellungschancen einheimischer Arbeitssuchender intakt halten kann.

In methodischer Hinsicht ist nochmals zu betonen, dass sich die Ergebnisse dieser Studie, soweit sie empirisch gestützt sind, auf eine Aufschwungsphase beziehen. Über die langfristigen Folgen der Arbeitsmarktöffnung, die auch das Verhalten in konjunkturellen Schwächephasen sowie mögliche Produktivitätseffekte einer veränderten qualifikatorischen Zusammensetzung der Zuwanderung einschliessen, kann derzeit nur spekuliert werden.



# SUISSEUROPE

Hintergrundinformationen über

- die schweizerische Europapolitik
- den bilateralen Weg
- und die Entwicklung der EU

– das sind die Themen von SUISSEUROPE, dem Informationsbulletin des Integrationsbüros EDA/EVD.

SUISSEUROPE ist zweisprachig (Deutsch/ Französisch), erscheint drei- bis viermal jährlich und kann gratis abonniert werden.

Integrationsbüro EDA/EVD  
 Information  
 Bundeshaus Ost  
 3003 Bern  
 Tel. +41 31 322 22 22  
 europa@ib.admin.ch  
 www.europa.admin.ch



# Die Neue Zuwanderung

In den letzten zehn Jahren gab es eine massive Verschiebung im Schweizer Zuwanderungsmix hin zu höher qualifizierten Arbeitskräften. Diesem Trend liegt ein beschleunigter Strukturwandel am Arbeitsmarkt zugrunde. Der migrationspolitische Paradigmenwechsel mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU sowie die neuen Ausländer- und Asylgesetze tragen dem veränderten Arbeitskräftebedarf der Schweizer Wirtschaft geradezu ideal Rechnung. Negative Verteilungseffekte durch die Zuwanderung sind bisher nicht festzustellen.



Die Neue Zuwanderung zeichnet sich vor allem durch drei Merkmale aus: Die geografische Nähe der Herkunftsländer zur Schweiz, das hohe Qualifikationsniveau der Zuwanderer und die Zuwanderung in den Arbeitsmarkt. Im Bild: Mitarbeitende des Google-Entwicklungszentrums in Zürich.

Bild: Keystone

Mit 26% liegt der Anteil der Migrantinnen in der Schweiz höher, als in klassischen Einwanderungsländern wie Australien oder Kanada und sogar doppelt so hoch wie in den USA. Es überrascht daher kaum, dass die Migrationspolitik in den letzten Jahren so kontrovers diskutiert wurde. Was hingegen bisher wenig Beachtung fand: Innerhalb einer Dekade hat sich eine ehemals unterschichtende Zuwanderung in eine durch- und überschichtende Zuwanderung gekehrt.

Es sind im Wesentlichen drei Merkmale, welche diese «Neue Zuwanderung» auszeichnen:

1. Während in den Neunzigerjahren 50% bis 60% der Einwanderer von ausserhalb der EU kamen, stammen heute fast 70% aus der EU (siehe *Grafik 1*). Der Schwerpunkt des Zuzugs hat sich somit in Regionen verlagert, die der Schweiz sprachlich und kulturell nahe stehen. Dies erleichtert die gesellschaftliche wie auch die berufliche Integration.
2. Während unter erwerbstätigen Einwanderern Anfang der Neunzigerjahre nur 20% einen tertiären Bildungsabschluss hatten, sind es unter neu Zugewanderten 58% – eine Quote, die deutlich höher ist als unter Schweizern selber (siehe *Grafik 2*).
3. Während 1998 nur 21% der Einwanderer als Erwerbstätige kamen, lag dieser Wert 2007 mit 47% bereits mehr als doppelt so hoch. Unter Einwanderern aus Nord- und Westeuropa liegt die Arbeitslosigkeit genauso hoch wie unter Schweizern und deutlich niedriger als bei anderen Ausländergruppen. Die neue Zuwanderung findet somit in den Arbeitsmarkt statt und



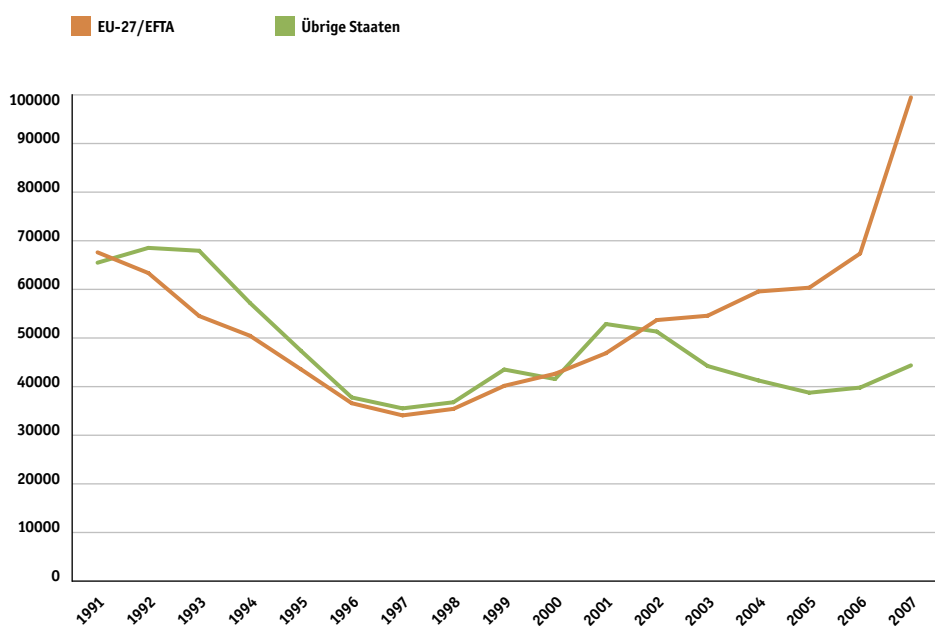
**Dr. Daniel Müller-Jentsch**  
Projektleiter,  
Avenir Suisse, Zürich



**Dr. Boris Zürcher**  
Mitglied der Geschäftsleitung,  
Avenir Suisse,  
Zürich

Grafik 1

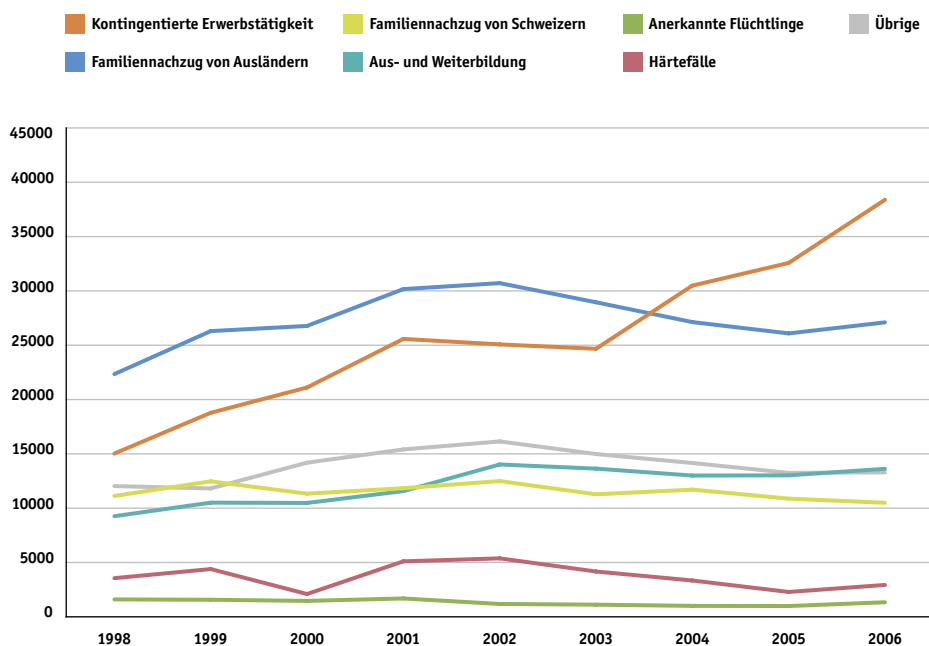
Neuzuwanderung nach Herkunftsregionen, 1991–2007



Quelle: BFS (PETRA) / Die Volkswirtschaft

Grafik 2

Neuzuwanderung nach Immigrationsgrund, 1998–2006



Quelle: BFS (PETRA) / Die Volkswirtschaft

Kasten 1

**Publikation zum Thema**

Im Buch «Die Neue Zuwanderung» analysiert Avenir Suisse den Trendbruch im Schweizer Zuwanderungsmix sowie seine wirtschaftlichen, sozialen und politischen Implikationen für die Schweiz. Der Sammelband enthält Beiträge von über einem Dutzend Wissenschaftlern und Experten.

Avenir Suisse, Daniel Müller-Jentsch (Hrsg.): Die Neue Zuwanderung – die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdung, NZZ-Verlag, Oktober 2008, 344 Seiten, ISBN 978-3-03823-475-3.

nicht in die Sozialsysteme (siehe Grafik 3).

**Personenfreizügigkeit als migrationspolitischer Befreiungsschlag**

In der migrationspolitisch verfahrenen Situation Ende der Neunzigerjahre geriet der Abschluss des Personenfreizügigkeitsabkommens im Rahmen der ersten bilateralen Verträge mit der EU zu einem Befreiungsschlag.

Das Abkommen leitete einen Paradigmenwechsel in der Zuwanderungspolitik weg vom früheren Kontingentierungssystem ein und ebnete gleichzeitig einer Totalrevision des Ausländergesetzes den Weg. Heute existiert eine Dreiteilung des Ausländerrechts:

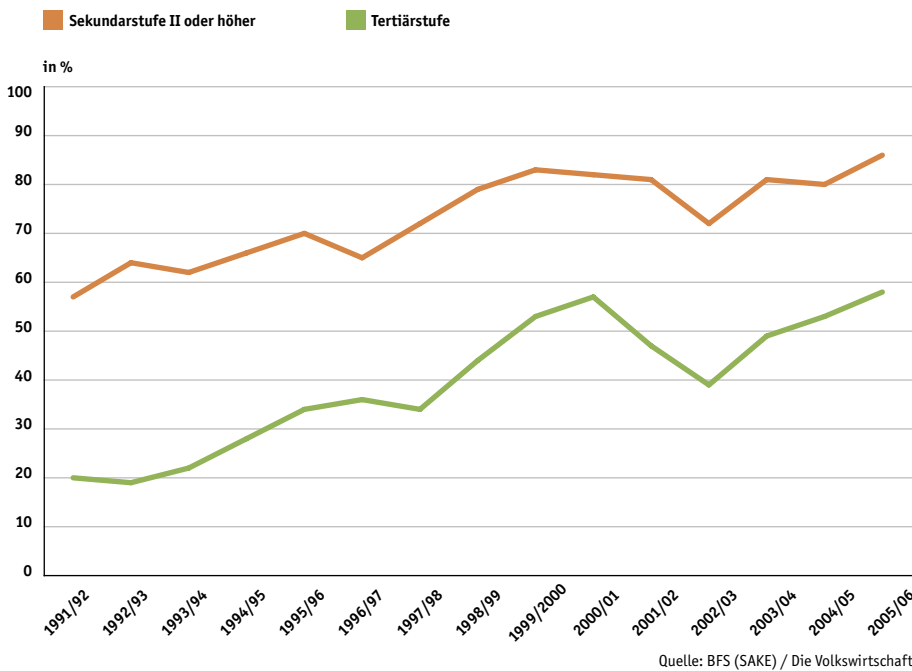
- Gegenüber den EU/EFTA-Staaten gilt die Freizügigkeit, die auf dem Prinzip der Nichtdiskriminierung basiert. Durch den Wegfall des Inländervorrangs seit Juni 2004 und die Einführung der flankierenden Massnahmen zur Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen ist die Ex-ante-Kontrolle des Arbeitsmarktzugangs durch eine Ex-post-Kontrolle der Arbeitskräftenachfrage ersetzt worden.
- Die Zuwanderung aus Drittstaaten unterliegt dem neuen Ausländergesetz von 2006, welches sich am Prinzip der selektiven Zuwanderung ausrichtet. Zugelassen werden nur qualifizierte Arbeitskräfte; es gilt weiterhin der Inländervorrang, und das Recht auf Familiennachzug ist eingeschränkt. Das neue Ausländergesetz postuliert bei der Zulassung zudem den Vorrang nationaler vor regionalpolitischen oder branchenspezifischen Interessen.
- Und schliesslich unterliegt die Zuwanderung von Flüchtlingen der Asylgesetzgebung, welche über die vergangenen Jahre im Gleichschritt mit den Gesetzgebungen in den EU-Staaten und der Adhäsion der Schweiz zum Schengen-Raum sukzessive verschärft wurde.

**Wirtschaftlicher Strukturwandel als Auslöser**

Während diese migrationspolitischen Reformen den Zutritt von Fachkräften aus der EU zum Schweizer Arbeitsmarkt vereinfachte (Liberalisierung der Angebotsseite), ist der eigentliche Auslöser der Neuen Zuwanderung eine Veränderung auf der Nachfrageseite: Durch den Strukturwandel der Schweizer Wirtschaft hin zu Aktivitäten mit höherer Wertschöpfung kam es zu einem wachsenden Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften. Zwischen 1997 und 2007 stieg die Zahl der Erwerbstätigen in der Schweiz um 461 000 Personen an – ein beachtlicher Zuwachs von 11% innerhalb eines Jahrzehnts. Neben dieser rein quantitativen Entwicklung ist aber insbesondere eine qualitative Veränderung der Arbeitskräftenachfrage eingetreten, die sich am eindrucklichsten im Anstieg des Akademikeranteils unter den Zugewanderten niederschlägt. Während zwischen 1991 und 1997 ein gradueller Zuwachs der Akademikerquote von 20% auf rund 35% zu verzeichnen war, erfolgte in den drei Jahren zwischen 1997 und 2000 ein Sprung auf

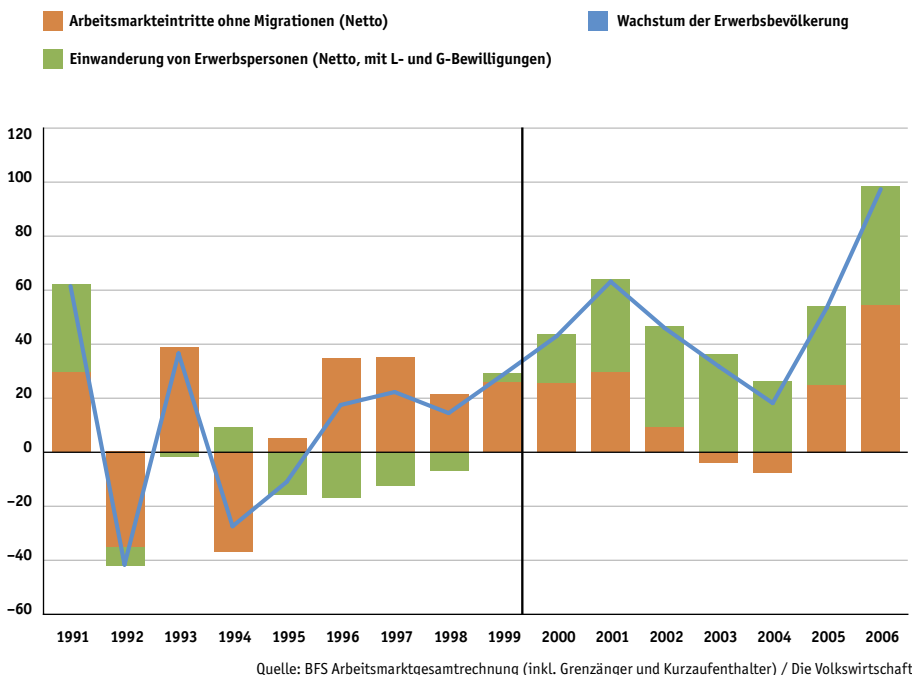
Grafik 3

**Ausbildungsniveau der neu eingewanderten Erwerbstätigen nach dem Jahr der Einwanderung, 1991/92–2005/06**



Grafik 4

**Wanderungssaldo der Erwerbspersonen und Nettoarbeitsmarkteintritte ohne Migrationen, 1991–2006**



formen begünstigt wurde. Die Überwindung der Wachstumskrise in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre hat einen Transformationsprozess in Richtung einer wissens- und humankapitalintensiveren Wertschöpfungserbringung ausgelöst. Schweizer Unternehmen haben sich verstärkt globalisiert, und die damit einhergehende intensivere Verflechtung in das System der internationalen Arbeitsteilung hat zu einer Höherpositionierung der Schweizer Wirtschaft innerhalb der Wertschöpfungspyramide geführt. Viele Tätigkeiten geringer Wertschöpfung sind aus der Schweiz verschwunden oder ins Ausland abgewandert (Offshoring), während solche hoher Wertschöpfung in der Schweiz gehalten oder neu an den Standort geholt werden konnten.

Die positive Rückkopplung zwischen Strukturwandel, Migrationspolitik und Wachstum lässt sich am Verlauf der Kurven ablesen: Da sich der Trendbruch im Qualifikationsmix bereits Mitte der Neunzigerjahre und somit vor Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit vollzog, dürfte er auf eine veränderte Arbeitskräftenachfrage zurückzuführen sein. Die Zahl der Einwanderer aus Nicht-EU-Staaten geht hingegen erst ab 2001 deutlich zurück, was offenbar Folge migrationspolitischer Massnahmen ist. Bei einem weiteren Indikator – der Nettozuwanderung von Erwerbstätigen – zeigt sich erst in den letzten Jahren ein markanter Anstieg (siehe Grafik 4). Ab diesem Zeitpunkt scheinen dann die Personenfreizügigkeit einerseits (ab 2002) und ein beschleunigtes Wirtschaftswachstum andererseits ihre Wirkung zu entfalten.

Strukturwandel und Personenfreizügigkeit waren die notwendige und hinreichende Bedingung für das beschleunigte Wirtschaftswachstum der letzten Jahre. Erst durch die Verfügbarkeit von ausländischen Managern, Ingenieuren, und Facharbeitern wurde der Strukturwandel hin zu höherer Wertschöpfung vollumfänglich möglich. Aber ohne die veränderte Arbeitskräftenachfrage wäre es nicht zu einem entsprechenden Sog aus dem Arbeitsmarkt gekommen, der die Neue Zuwanderung entfacht. Das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU stellt so gesehen einen wichtigen migrationspolitischen Nachvollzug des veränderten Rekrutierungsverhaltens der Unternehmen dar.

**Neue Zuwanderung als Wachstumsmotor**

Die Neue Zuwanderung ist zum Wachstumstreiber geworden. Zwischen 2002 und 2006 waren 69% des Erwerbstätigenwachstums auf Einwanderung zurückzuführen (Grafik 4). Inzwischen werden 27% aller in

über 55%. Nach der konjunkturellen Abkühlung 2001 und 2002 sank er vorübergehend, ist seither jedoch wieder auf fast 60% gestiegen.

Getrieben wurde das «Beschäftigungswunder» der letzten Jahre vor allem durch einen tief greifenden Strukturwandel, der nicht zuletzt durch wirtschaftspolitische Re-

Tabelle 1

**Studierende an Universitäten und zugewanderte ausländische vollzeiterwerbstätige Akademiker nach Fachrichtung, 1995/96–2005/06**

Fakultät	Studierende			Zuwanderer	Absolute Differenzen		
	1995/96	2000/01	2005/06	1995/2000	1995/96	2000/01	2005/06
Geistes- und Sozialwissenschaften	0.329	0.367	0.380	0.100	0.229	0.267	0.280
Wirtschaftswissenschaften	0.138	0.139	0.130	0.225	0.087	0.086	0.095
Recht	0.124	0.114	0.121	0.054	0.070	0.060	0.068
Exakte und Naturwissenschaften	0.175	0.167	0.171	0.353	0.179	0.196	0.182
Medizin/Pharmazie	0.120	0.107	0.098	0.152	0.032	0.045	0.054
Technische Wissenschaften	0.114	0.106	0.100	0.116	0.002	0.010	0.016
<b>Profilunterschied</b>	–	–	–	–	<b>0.299</b>	<b>0.327</b>	<b>0.348</b>

Quelle: BFS, Müller-Jentsch, Zürcher / Die Volkswirtschaft

der Schweiz geleisteten Arbeitsstunden von Ausländern erbracht. In vielen Schlüsselpositionen ist die Quote sogar noch höher: Die Zahl ausländischer Professoren hat sich in den letzten 20 Jahren verdoppelt und liegt inzwischen bei 43%. Von den Geschäftsleitungsmitgliedern der 100 grössten Schweizer Unternehmen sind aktuellen Untersuchungen zufolge gut 40% Ausländer und unter neu rekrutierten Topmanagern sogar über 50%. Dieser Import von Humankapital bringt einen einmaligen Wachstumseffekt (in jeder Periode, in der es zusätzliche Nettoeinwanderung gibt) und einen dauerhaften Wachstumseffekt (indem Hochqualifizierte das Innovationspotenzial und somit das Schweizer Trendwachstum steigern).

Sheldon (2008) hat auf der Basis von Volkszählungsdaten den Beitrag der Einwanderer zum Produktivitätswachstum in der Schweiz berechnet. Dabei untersucht er mit Hilfe von Bildungsrenditen die Auswirkungen des gestiegenen Bildungsstandes der Immigranten auf die Schweizer Produktivität. Er kommt zum Schluss, dass zwischen 1995 und 2000 fast der gesamte Produktivitätsfortschritt von 0,5% jährlich auf die Zuwanderung zurückzuführen war. Dies entspricht einem Beitrag zum Bruttoinlandprodukt (BIP) von 2,4 Mrd. Franken – obwohl in dieser Periode nur 25 000 vollzeiterwerbstätige Akademiker einwanderten. So viele Akademiker sind in letzter Zeit fast jährlich eingewandert, und entsprechend dürfte die Neue Zuwanderung auch zusätzliche Produktivitätsfortschritte gebracht haben. Es steht daher wohl ausser Frage, dass sich das hohe Produktionsniveau in der Schweiz ohne ausländische Arbeitskräfte nicht aufrechterhalten liesse.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass ein höherer Bildungsstand neben diesen einmaligen Produktivitätseffekten auch dauerhaft das Wirtschaftswachstum einer Volks-

wirtschaft beschleunigt. Dieser Effekt ist zwar kleiner, aber er wiederholt sich jedes Jahr von neuem. Laut Berechnungen von Hanushek/Klimko (2000) und Barro (2001) bringt die Erhöhung des Bildungsstands der Erwerbsbevölkerung um ein Jahr ein dauerhaft höheres Trendwachstum von 0,20% bis 0,44%. Legt man das durchschnittliche Wachstum der Schweiz von 1,5% (1982–2005) zugrunde, so hatte bereits die relativ geringe Zuwanderung von Akademikern zwischen 1995 und 2000 einen Anteil von 2,3% bis 5,2% des Produktivitätswachstums in den Jahren 2001 bis 2005. Solche Schätzungen erscheinen sogar noch konservativ, wenn man bedenkt, dass die Zuwanderung der Akademiker vor allem in Bereichen stattfindet, die eine starke Auswirkung auf die Produktivität haben: In einem Profilvergleich zwischen einwandernden Akademikern und einheimischen Studierenden zeigt Sheldon, dass nur 17% der Studierenden an Schweizer Universitäten Naturwissenschaftler sind, während deren Anteil bei zuwandernden Akademikern im Untersuchungszeitraum 1995–2000 bei 35% lag (siehe Tabelle 1).

**Verteilungseffekte der Neuen Zuwanderung**

In der öffentlichen Wahrnehmung erhalten aber weniger die gesamtwirtschaftlichen Effizienz- und Wohlfahrtsgewinne der Zuwanderung Aufmerksamkeit, als vielmehr die Verteilungseffekte. Es gibt verschiedene Transmissionsmechanismen, über welche die Zuwanderung Verteilungswirkungen entfaltet. Hierzu zählen Löhne, Wirtschaftswachstum und Immobilienpreise. Entgegen anderslautenden Befürchtungen hat die Personenfreizügigkeit bisher kaum zu negativen Verteilungseffekten für die einheimische Bevölkerung geführt. Föllmi (2008) zeigt beispielsweise, dass die Einkommens- und Lohnverteilung trotz starker und sich strukturell verändernder Einwanderung in den letzten 30 Jahren erstaunlich konstant geblieben ist. Während in fast allen Industrieländern der Anteil des Kapitals am Volkseinkommen seit den Achtzigerjahren auf Kosten des Arbeitseinkommens zugenommen hat, stieg die Lohnquote in der Schweiz sogar auf über 65% an. Zudem wirkt die Neue Zuwanderung einer Einkommensspreizung sogar entgegen, da sie das Lohnwachstum bei Hochqualifizierten dämpft und bei Niedrigqualifizierten anregt. So hat sich über die letzten zehn Jahre das Verhältnis zwischen dem obersten und dem untersten Lohndeziel kaum verändert.

Während sich somit der Grad der sozialen Ungleichheit kaum erhöht hat, profitieren

Kasten 2

**Literatur**

- Sheldon, George: Was bringt uns die Neue Zuwanderung? Eine Kosten-Nutzen-Betrachtung. In: Die Neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst. Avenir Suisse, 2008.
- Föllmi, Reto: Gewinner und Verlierer der Neuen Zuwanderung. Ökonomische Verteilungseffekte. In: Die Neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst. Avenir Suisse, 2008.
- Hanushek, Eric und Dennis Kimko (2000): Schooling, Labor Force Quality, and the Growth of Nations. In: American Economic Review, 90(5), S. 1184–1208.
- Barro, Robert (2001): Human Capital and Growth. In: American Economic Review, 91(2), S. 12–17.

weite Bevölkerungsgruppen von den Produktivitätsfortschritten und dem Wirtschaftswachstum, das die Neue Zuwanderung mit sich bringt. Aber nicht nur die makroökonomischen Indikatoren zeichnen ein günstiges Bild. Föllmi weist zudem auf Untersuchungen hin, denen zufolge die Schweiz eine im internationalen Vergleich hohe Einkommensmobilität aufweist. Auch die geringe Bedeutung, die bisher in der Praxis den flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit zugekommen ist, zeigt, dass sich Befürchtungen von Lohndumping und sozialer Verwerfungen infolge erhöhter Zuwanderung nicht bewahrheitet haben. Ausnahmen sieht Föllmi in einigen ehemals abgeschotteten Marktsegmenten (z.B. niedergelassene Ärzte), wobei hier jedoch eine Erosion wirtschaftlicher Renten durch Wettbewerb ordnungspolitisch durchaus begrüssenswert ist. Einer der wenigen Bereiche, in dem Föllmi Anzeichen für problematische Verteilungseffekte ausmacht, ist der Immobilienmarkt: Hier waren in letzter Zeit insbesondere in den Metropolregionen Zürich und Genf deutliche Preissteigerungen zu verzeichnen.

**Fazit**

Die eingangs dargelegten migrationspolitischen Strukturdaten wie auch die Wachstumsberechnungen lassen den Rückschluss zu, dass sich die Neue Zuwanderung zu einem wichtigen Wachstumsmotor entwickelt hat. Es ist somit wohl auch kein Zufall, dass die Schweiz beim Wirtschaftswachstum wie auch beim Bevölkerungswachstum im Jahr 2007 Rekordwerte erreichte (3,3% respektive 1,1%). Die am Bildungsniveau gemessene Qualität der jüngsten Zuwanderung und ihr Umfang relativ zur Grösse des Landes sind im internationalen Vergleich aussergewöhnlich. Auch wenn die Personenfreizügigkeit noch zu jung ist, um ein abschliessendes Urteil über ihre Wachstumseffekte zu fällen, sind die bisherigen Anzeichen eindeutig positiv.

Global Finance sagt  
«Beste Bank für  
Handelsfinanzierung  
in der Schweiz».

Wir sagen  
«Know-how für  
Schweizer KMU».



Das renommierte Finanzmagazin Global Finance zeichnete Credit Suisse dieses Jahr erneut als beste Bank für Handelsfinanzierungen in der Schweiz aus – bereits zum 8. Mal in Folge. Wie Sie von unserem internationalen Know-how profitieren können, erfahren Sie telefonisch unter 0800 880 885, bei einem Besuch an der Prodex oder im Internet. [www.credit-suisse.com/kmuinternational](http://www.credit-suisse.com/kmuinternational)

**Neue Perspektiven. Für Sie.**





# Weitgehende Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens gegenüber EU-Mitgliedstaaten

Die Ausgaben der öffentlichen Hand zur Realisierung von Infrastrukturprojekten sowie für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen werden in der Schweiz auf jährlich über 30 Mrd. Franken geschätzt.<sup>1</sup> Das Volumen des Beschaffungsmarktes der EU-Mitgliedsländer beträgt insgesamt ca. 1500 Mrd. Euro pro Jahr.<sup>2</sup> Angesichts dieses Marktvolumens wird deutlich, dass eine Öffnung dieser Märkte ein enormes Potenzial darstellt. Eine Befragung des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) zeigt, dass das Submissionsabkommen mit der EU zwar Transparenz, Gleichbehandlung und Wettbewerb in der Auftragsvergabe fördert, dass jedoch das Potenzial des Abkommens für die Schweizer Firmen und Steuerzahler noch nicht ausgeschöpft wird.



**Dr. Peter Balastèr**  
Leiter Ressort Wachstum und Wirtschaftspolitik,  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



**Jan Schüpbach**  
Ressort Wachstum und Wirtschaftspolitik,  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Lange Zeit erfolgte die Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand nach vorwiegend strukturpolitischen und protektionistischen Gesichtspunkten. Seit Mitte der Neunzigerjahre intensivierten sich aber auf der internationalen Ebene die Bestrebungen, diese Märkte schrittweise gegenseitig zu öffnen und so für mehr Wettbewerb, Transparenz und Effizienz im Einsatz der öffentlichen Mittel zu sorgen. Dieser Wandel veranlasste auch die Schweiz zu einem Kurswechsel in der Politik der öffentlichen Beschaffung.

Mit dem seit 1996 geltenden plurilateralen *WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement, GPA)*<sup>3</sup> müssen Behörden auf Bundes- und Kantonsebene sowie öffentliche Unternehmen in den Sektoren Wasserversorgung, Elektrizitätsversorgung und öffentlicher Nahverkehr ihre Beschaffungsvorhaben international ausschreiben, sofern diese die festgelegten Schwellenwerte übersteigen. Im Gegenzug erhalten schweizerische Unternehmen den gleichberechtigten Zugang zum öffentlichen Beschaffungsmarkt der übrigen Vertragsstaaten.<sup>4</sup>

Das bilaterale *Abkommen zwischen der Schweiz und der EU zum öffentlichen Beschaffungswesen*<sup>5</sup> bewirkt, dass neu auch die Beschaffungsvorhaben der Gemeinden und Bezirke sowie von Unternehmen in einigen zentralen Infrastruktursektoren einer grenzüberschreitenden Konkurrenz offen stehen (siehe *Kasten 1*). Diese Öffnung hat zum Ziel, die generelle Bevorzugung lokaler und regionaler Anbieter einzudämmen und den Marktzugang für ausserregionale und ausländische Unternehmen durch ein transparentes, nichtdiskriminierendes und durch Rechtsmittel abgesichertes Verfahren sicher-

zustellen. Der verstärkte Wettbewerb soll nicht zuletzt einen wirtschaftlicheren Einsatz öffentlicher Mittel gewährleisten.

## Umfrage zum Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen

Eine empirische Beurteilung der ökonomischen Auswirkungen der zusätzlichen Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens gegenüber EU-Staaten ist schwierig, weil ein entscheidender Liberalisierungsschritt bereits mit dem GPA und – für die Gemeinden und Vergabestellen im Infrastruktursektor – mit der quasi zeitgleich erfolgten Schweiz-internen Liberalisierung durch das Binnenmarktgesetz<sup>6</sup> stattgefunden hat. Das Abkommen von 2002 brachte mehr Wettbewerber, aber nicht den Wettbewerb an sich.

Weiter wird die Analyse durch die spärliche Quellenlage erschwert. Die wenigen verfügbaren amtlichen Publikationen<sup>7</sup> widerspiegeln lediglich ein unvollständiges Bild der Wirklichkeit: Zum einen finden nur Aufträge oberhalb der Schwellenwerte den Weg in die Datenbanken; zum anderen wird den Publikationspflichten – insbesondere der Publikation des Zuschlags – nicht von allen Vergabestellen konsequent nachgelebt.<sup>8</sup>

Vor diesem Hintergrund führte das Seco von Mitte Juli bis Ende August 2008 eine Umfrage durch – und zwar gezielt in den Bereichen, wo das Abkommen mit der EU eine zusätzliche Liberalisierung brachte.<sup>9</sup> Angesprochen wurden jene 209 Gemeinden und Bezirke, welche zwischen Januar 2003 und April 2008 eine Baubewilligung für ein Bauobjekt mit einer Bausumme von mindestens 7,5 Mio. Franken erhalten haben.<sup>10</sup> Daneben

1 Dies entspricht rund 25% der gesamten Staatsausgaben und 8% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Davon entfallen rund 19% auf den Bund, 38% auf die Kantone und 43% auf die Gemeinden. Weitere Angaben in: Frey, Kilchenmann und Krautter (2003), Geltende Rechtssetzungskompetenz im schweizerischen Vergaberecht und Alternativen: Eine bewertende Studie aus volkswirtschaftlicher Sicht, Basel, S. 25, und: PVK Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (2002), Die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz in juristischer und ökonomischer Hinsicht, Bern, S. 1, Internet: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

2 Vgl. European Commission (2004), A Report on the Functioning of Public Procurement Markets in the EU: Benefits From the Application of EU Directives and Challenges for the Future, S. 4.

3 SR 0.632.231.422.

4 Bis heute haben folgende Staaten das GPA ratifiziert: alle Mitgliedsländer der EU-27, Kanada, China/Hongkong, Island, Israel, Japan, Korea, Liechtenstein, Aruba (Niederlande), Norwegen, Schweiz, Singapur, USA. Weitere Informationen: [www.wto.org](http://www.wto.org), «Trade topics», «Government procurements», «Agreement on Government Procurement (GPA)».

5 Bilaterales Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens; SR 0.172.052.68.

6 SR 943.02.

7 Im Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union TED ([www.ted.europa.eu](http://www.ted.europa.eu)) werden die Ausschreibungen der öffentlichen Hand aller EU-Staaten publiziert. Das Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz ([www.simap.ch](http://www.simap.ch)) sowie das Schweizerische Handelsamtsblatt SHAB ([www.shab.ch](http://www.shab.ch)) geben Auskunft über die öffentlichen Ausschreibungen in der Schweiz.

8 Vgl. PVK (2002) und European Commission (2004), S. 7.

9 Wir danken Frau Nina Steiner von der Fachhochschule Nordwestschweiz für die technische Unterstützung, die es erlaubte, die Befragung anonym durchzuführen.

10 Zum Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung ist die endgültige Bausumme des Bauobjekts oftmals nicht genau bekannt. Durch Einschluss aller Objekte ab 7,5 Mio. Franken wird sichergestellt, dass Gemeinden, die Bauvorhaben oberhalb des geltenden Schwellenwerts von 9,575 Mio. Franken durchgeführt haben, in die Erhebung einbezogen werden.

Tabelle 1

**Ausmass der regions- und grenzüberschreitenden Beschaffung**

		Gemeinden	Infrastruktursektor
		Anzahl (in %)	Anzahl (in %)
<b>Gab es ausländische Mitbieter?</b>	ja	11 (10)	48 (42)
	nein	102 (90)	67 (58)
<b>Der Zuschlag erfolgte an...</b>	Unternehmen mit Sitz in der Gemeinde der Beschaffungsstelle	17 (14)	12 (10)
	Unternehmen mit Sitz im Kanton der Beschaffungsstelle	46 (39)	31 (26)
	Bietergemeinschaft, worunter mindestens ein Unternehmen mit Sitz in der Gemeinde bzw. dem Kanton der Beschaffungsstelle	16 (13)	7 (6)
	Unternehmen aus anderem Kanton	17 (14)	35 (30)
	Ausländisches Unternehmen	0 (0)	18 (15)
	Andere	22 (18)	15 (13)
	<b>Gesamt</b>	<b>119 (100)</b>	<b>118 (100)</b>

Quelle: Balastèr, Schüpbach / Die Volkswirtschaft

Kasten 1

**Kurzbeschreibung des Abkommens**

Die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen sowie die Vergabe von Bauaufträgen stehen oberhalb gewisser Schwellenwerte einer grenzüberschreitenden Konkurrenz offen. Das Abkommen mit der EU dehnt den Geltungsbereich der WTO-Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen (bisher Bund und Kantone) auf weitere Vergabestellen aus. Neu fallen zusätzlich folgende Bereiche unter diese Regeln:

- Beschaffungen von Gemeinden und Bezirken in Bereichen wie öffentlicher Verkehr (Kauf von Trams und Bussen), Infrastruktur (Bau von Spitälern, Strassen, Brücken), Dienstleistungen (EDV-Lösungen) usw.;
- Beschaffungen in den Sektoren Schienenverkehr und Energie sowie Gas- und Wärmeversorgung;
- Beschaffungen von bestimmten privaten konzessionierten Unternehmen in den Bereichen Wasser, Elektrizität, Nahverkehr und Flughäfen.

Im Gegenzug erhalten Schweizer Anbieter durch das Abkommen einen gleich weit gehenden Zugang zum öffentlichen Beschaffungsmarkt der EU. Das Verfahren der Auftragsvergabe muss transparent und nicht diskriminierend sein; d.h. es gilt das Prinzip der Gleichbehandlung aller Anbieter. Berücksichtigt werden muss das günstigste Angebot. Die Vergabestelle kann festlegen, ob das preisgünstigste Angebot (bei standardisierten Gütern) oder das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis den Zuschlag erhalten soll. Im zweiten Fall kann sie projektbezogenen Aspekte – wie die Umweltfreundlichkeit der Lösung – in den schon anlässlich der Ausschreibung festzulegenden Kreis der Zuschlagskriterien aufnehmen. Kommt es zu einem Verstoss gegen diese Bestimmungen, so besteht ein Rekursrecht gegen den Entscheid.

wurden 291 Vergabestellen, welche in den vom Abkommen betroffenen Infrastruktursektoren tätig sind, zu den von ihnen ausgeschrieben Liefer- und Dienstleistungsaufträgen befragt.<sup>11</sup> Um das offensive Interesse der Schweizer Exportindustrie einzubeziehen, wurden zudem 178 Schweizer Unternehmen angeschrieben, die gemäss der europäischen Submissions-Datenbank TED bereits erfolgreich öffentliche Aufträge im europäischen Ausland akquirieren konnten. Diese Unternehmen wurden gebeten, sowohl zu einer erfolgreichen als auch zu einer fehlgeschlagenen Offerteingabe Auskunft zu geben.<sup>12</sup>

**Baufträge auf Bezirks- und Gemeindeebene**

Das *Transparenzprinzip* verlangt, dass die Vergabeverfahren für alle Akteure ersichtlich sind und alle notwendigen Informationen zur Verfügung stehen. Öffentliche Aufträge über den Schwellenwerten des bilateralen Abkommens sind deshalb im Allgemeinen nach dem offenen oder selektiven Verfahren<sup>13</sup> zu vergeben. Diese Verfahren werden von Beschaffungsstellen auf Gemeindeebene denn auch hauptsächlich angewendet (82% respektive 9%). Dass Gemeinden die Ausschreibungspflicht umgehen, indem sie die Auftragssumme knapp unterhalb des bei Bauvorhaben hohen Schwellenwerts von 9,575 Mio. Franken halten, hat sich nicht bestätigt.

Zur Herkunft der Offertsteller – und damit zum Aspekt der Stärkung des Wettbewerbs – gibt *Tabelle 1* Auskunft. Die Gegenüberstellung der Gemeindebeschaffungen (v.a. Bau) mit den Beschaffungen im Sektor Infrastruktur (v. a. auch Dienstleistungen und Materiallieferungen) zeigt, dass die Bautätigkeit noch stark lokal verankert ist. Knapp 40% der antwortenden Gemeinden sind jedoch der Ansicht, dass sich die Wettbewerbsintensität eher erhöht hat (siehe *Grafik 1*). In 7% der Fälle

war der Preis allein ausschlaggebend, während in den übrigen Fällen auch die projektbezogene Leistungsfähigkeit des Anbieters, Qualitätskriterien (z.B. ISO Zertifizierung) sowie besondere Leistungen (Ökologie, Lieferfrist) eine Rolle spielten. Um die *Gleichbehandlung* durch den Auftraggeber durchzusetzen, machte in 28% der durchgeführten Bauprojekte mindestens eine Firma von dieser Beschwerdelegitimation Gebrauch. Diesen Beschwerden wurde aber nur in 30% der Fälle stattgegeben, und ausländische Beschwerdeführer waren nur in einem Fall beteiligt.

Ein Drittel der antwortenden Gemeinden sind der Meinung, dass sich die Wirtschaftlichkeit ihres Einkaufs durch das bilaterale Abkommen verbessert hat. Gleichzeitig geben 79% an, dass sich der Aufwand zur Durchführung eines Vergabeverfahrens durch die Marktöffnung erhöht hat (siehe *Grafiken 2* und *3*). Positiv zu vermerken ist dabei, dass dieser höhere Aufwand teilweise entschädigt wird durch eine bessere Vorbereitung der Vergabeverfahren. 78% stimmen zu, dass Submissionsverfahren aufgrund des Rechtsschutzes heute sorgfältiger vorbereitet werden und folglich auch diszipliniertere Vergabeentscheide gefällt werden.

**Sektoren mit Lieferungs- und Dienstleistungsaufträgen**

In den Sektoren, die dem bilateralen Abkommen unterstellt sind, wurden die nur in Ausnahmefällen zulässigen Einladungs- und freihändigen Verfahren relativ häufig angewandt (27% resp. 4%). Dies liegt daran, dass relativ häufig Beschaffungen gemeldet wurden, welche unterhalb der Schwellenwerte lagen.<sup>14</sup>

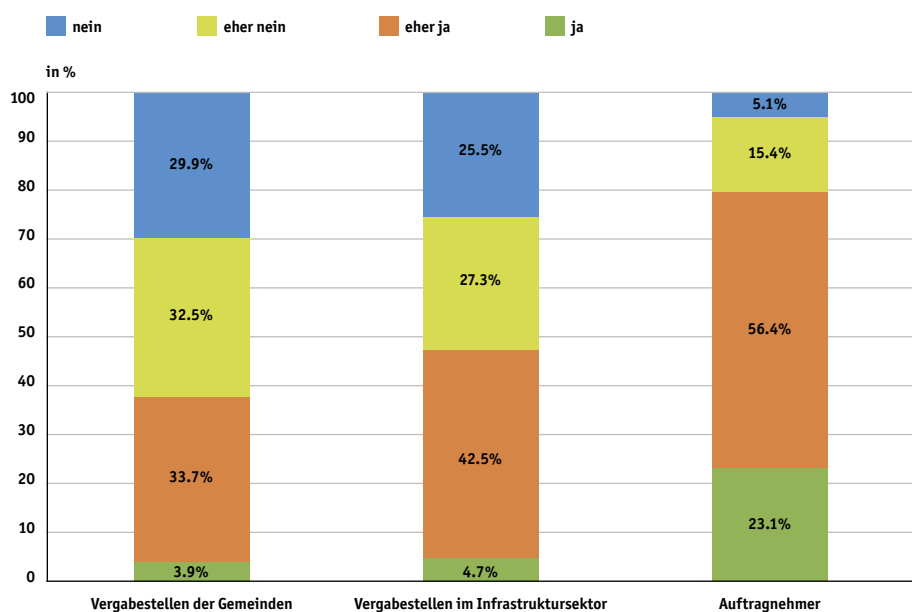
Im Vergleich zu den Gemeinden scheint das Ausmass der grenzüberschreitenden Beschaffung in den Infrastruktursektoren grösser zu sein. Beinahe die Hälfte der antwortenden sind der Ansicht, dass die zusätzliche Konkurrenz durch Anbieter aus dem EU-Raum die Wettbewerbsintensität erhöht hat (siehe *Grafik 1*).

In den Vergabeverfahren, zu denen die antwortenden Unternehmen im Infrastruktursektor Stellung nahmen, kam es lediglich in 7% der Fälle zu einer Einsprache, wovon aber knapp die Hälfte (46%) erfolgreich waren. In rund einem Viertel (27%) dieser konkreten Projekte ergriff ein ausländisches Unternehmen den Rechtsweg.

Immerhin ein Drittel der antwortenden Stellen gibt an, dass sich die *Wirtschaftlichkeit* ihres Einkaufs verbessert hat. 84% sind der Meinung, dass der Aufwand zur Durchführung eines Vergabeverfahrens durch die Bestimmungen gestiegen ist (siehe *Grafiken 2* und *3*). Wie schon bei den Gemeinden dient

Grafik 1

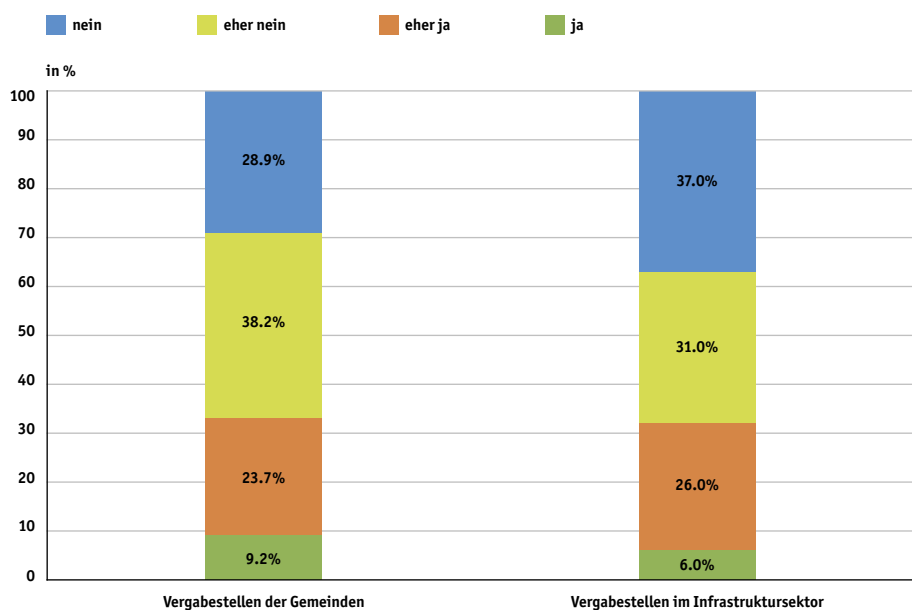
**Herrscht durch die zusätzliche Konkurrenz durch Anbieter aus dem EU-Raum mehr Wettbewerb?**



Quelle: Balastèr, Schüpbach / Die Volkswirtschaft

Grafik 2

**Können Sie insgesamt Verbesserungen in der Wirtschaftlichkeit Ihres Einkaufs feststellen?**



Quelle: Balastèr, Schüpbach / Die Volkswirtschaft

11 Da die Schwellenwerte für die angeschriebenen Unternehmen in den Sektoren für Lieferungs- und Dienstleistungsaufträge mit 766 000 Franken bzw. 640 000 Franken tiefer liegen als bei Bauaufträgen, ist die Wahrscheinlichkeit grösser, dass Submissionen im Wirkungsbereich des bilateralen Abkommens durchgeführt wurden.

12 Insgesamt wurden 265 der 678 Fragebogen retourniert, was einem Rücklauf von 39% entspricht: Gemeinden 89 (43%), Infrastrukturstektor 130 (45%), Auftragnehmer 46 (26%).

13 Im offenen wie auch im selektiven Verfahren hat die Vergabestelle den Auftrag öffentlich auszuschreiben. Im offenen Verfahren kann jeder interessierte Anbieter ein Angebot einreichen. Im selektiven Verfahren darf zwar jeder die Teilnahme am Ausschreibungsverfahren beantragen, die Vergabestelle entscheidet aber aufgrund von objektiven und nicht diskriminierenden Kriterien, welche Anbieter eine Offerte einreichen dürfen.

14 Antworten zu Vorhaben, welche nicht unter den Geltungsbereich des bilateralen Abkommens fallen, wurden hier nicht ausgeschlossen.

dieser Zusatzaufwand auch der gründlicheren Vorbereitung und einer disziplinierteren Auftragsvergabe.

**Offertstellende Schweizer Unternehmen im Ausland**

Insgesamt ist eine klare Mehrheit (70%) der Unternehmen der Ansicht, dass die Vergabeverfahren nach transparenten und leicht verständlichen Kriterien erfolgten, obwohl die Zustimmungsrate bei einer erfolglosen Angebotseingabe mit 59% rund 20% tiefer ist als bei einer erfolgreichen. Weitgehend unabhängig vom Erfolg der eingegebenen Offerte

stimmen 28% der Antwortenden zu und 55% eher zu, dass sie im Vergabeverfahren dieselben Chancen hatten wie Unternehmen aus dem EU-Raum. Nur sechs Unternehmen (15%) haben jemals im Ausland gegen den Entscheid einer Beschaffungsstelle Beschwerde erhoben. Einige unterliessen einen Rekurs, um mögliche Benachteiligung in künftigen Verfahren zu vermeiden.

Die Marktöffnung hat gemäss den Auftragnehmern klar zu einer Stärkung des Wettbewerbs geführt (siehe Grafik 1). Die Schweizer Unternehmen scheinen aber nicht vermehrt an Submissionsverfahren im europäischen Ausland teilzunehmen. Eine deutliche Mehrheit von 93% gibt an, dass sie trotz des Abkommens nicht häufiger mitbieten. Auch sind nur 10% der Antwortenden der Meinung, dass sie durch die verbesserte Rechtsstellung häufiger den Zuschlag erhalten.

Auffallend ist, dass Schweizer Anbieter deutlich schlechtere Erfolgchancen haben, wenn allein der Preis zählt. So wurden bloss 10% der erfolgreichen Bewerbungen strikt nach diesem Kriterium bewertet, während bei den erfolglosen Offerteingaben in 27% der Fälle das billigste Angebot gewählt wurde.

Die Mehrheit der antwortenden Unternehmen (79%) ist der Ansicht, dass die Teilnahme an Submissionsverfahren heute mit einem höheren Aufwand verbunden ist (siehe Grafik 3). Über die Hälfte (57%) sind jedoch der Ansicht, dass dieser Zusatzaufwand zu einer sorgfältigeren Auftragsvorbereitung und disziplinierteren Vergabeentscheiden führt.

Viele Unternehmen sind sich offenbar über den Nutzen des bilateralen Abkommens im Unklaren. So zeigte sich in der Befragungsphase, dass unter den angeschriebenen Unternehmen die Ansicht relativ verbreitet ist, dass sie mit dem öffentlichen Beschaffungswesen wenig oder gar nichts zu tun hätten. In mehreren Fällen war es den Unternehmen gar nicht bekannt, dass sie einen Auftrag in einem staatsvertraglich geregelten Submissionsverfahren erhalten hatten.

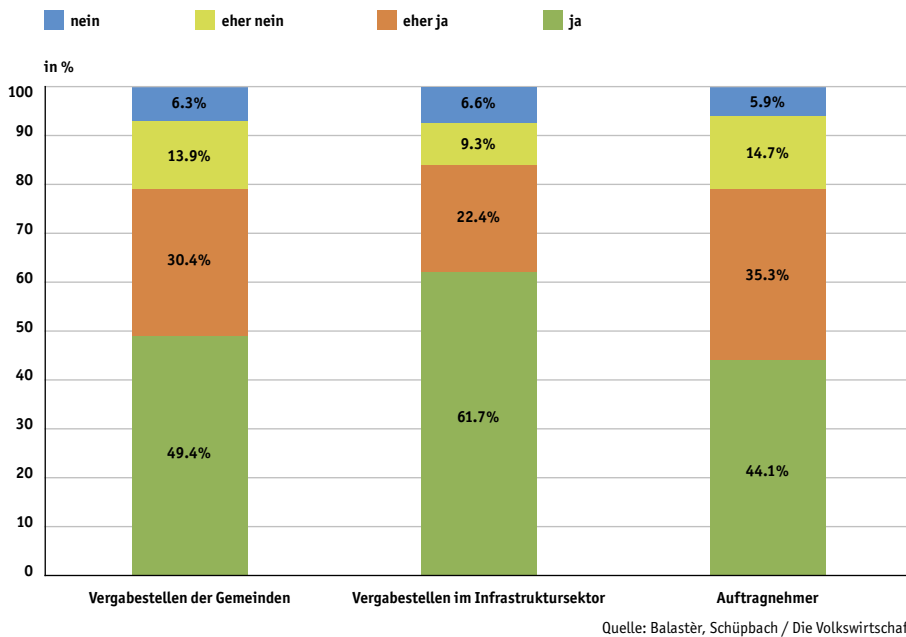
Da die materiell-rechtlichen Bestimmungen des Abkommens – wie jene des GPA – im In- und Ausland durch ein komplexes Netzwerk von nationalen und subnationalen Submissionsordnungen umgesetzt werden, kommt ein Submittent auch nur selten direkt mit dem bilateralen Abkommen in Berührung.

**Gesamteinschätzung des bilateralen Abkommens**

Das Fazit der befragten Submissionsstellen sowie Auftragnehmer über die Wirkung des Abkommens fällt in vielerlei Hinsicht positiv aus. Die Liberalisierung des öffentlichen Be-

Grafik 3

**Hat sich der Aufwand zur Durchführung eines Vergabeverfahrens durch die Öffnung des Submissionsmarktes erhöht?**



15 Auf die Frage «Wie beurteilen Sie insgesamt die Wirkung des bilateralen Abkommens?» antworteten die drei Gruppen wie folgt: Vergabestellen der Gemeinden (4% sehr positiv, 39% eher positiv, 27% irrelevant, 28% eher negativ, 4% sehr negativ), Vergabestellen im Infrastruktursektor (3% sehr positiv, 31% eher positiv, 22% irrelevant, 40% eher negativ, 3% sehr negativ), Auftragnehmer (3% sehr positiv, 26% eher positiv, 49% irrelevant, 20% eher negativ, 3% sehr negativ).

16 Vgl. PVK (2002).

17 Vgl. European Commission (2004), S. 2.

Kasten 2

**Pfiffner Messwandler AG**

Die Firma Pfiffner Messwandler AG ist ein mittelgrosses schweizerisches Familienunternehmen mit 200 Mitarbeitenden, spezialisiert auf die Entwicklung und Herstellung von Messwandlern zur Messung von Strömen und Spannungen im elektrischen Verteilnetz. Mit einem Exportanteil von rund 90% produziert das Unternehmen für Kunden aus der ganzen Welt. Einen Teil ihres Umsatzes erzielt die Pfiffner Messwandler AG durch Aufträge der öffentlichen Hand, wobei Submissionsaufträge aus dem europäischen Ausland für die Firma eine bedeutende Absatzmöglichkeit darstellen.

Das Unternehmen hat sich im EU-Raum mehrmals erfolgreich um öffentliche Aufträge beworben, welche unter den Geltungsbereich des Abkommens fielen. In den Niederlanden erhielt es z. B. den Zuschlag für einen Auftrag zur Lieferung von Strom- und Spannungswandlern im Wert von rund 1 Mio. Franken an einen Netzbetreiber. Aufgrund des bilateralen Abkommens war die Vergabestelle verpflichtet, den Auftrag öffentlich auszuschreiben. Schweizer Offertsteller konnten gleichberechtigt am Vergabeverfahren teilnehmen.

Zudem hätte im Falle einer diskriminierenden Auftragsvergabe die Möglichkeit bestanden, den Rechtsweg zu ergreifen. In Ländern hingegen, wo diese Verfahrensgarantien fehlen, ist gemäss Herrn Roman Röthlisberger, Sales Manager der Pfiffner Messwandler AG, eine direkte und gleichberechtigte Teilnahme an Vergabeverfahren oftmals schwierig und die Zusammenarbeit mit einem lokalen Tochterunternehmen oder eine Partnerschaft mit Unternehmen vor Ort fast unabdingbar.

Der Preisdruck im Inland ist gemäss Röthlisberger infolge des bilateralen Abkommens eher gestiegen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Pfiffner Messwandler AG habe sich gleichwohl verbessert. Die Firma ist im Ausland konkurrenzfähig; insgesamt überwiegt deshalb der Nutzen des gleichberechtigten Zugangs zum europäischen Markt. Raum zur Verbesserung orter Röthlisberger insbesondere in Bezug auf die Effizienz der Vergabeverfahren: Zu begrüßen wären eine Standardisierung der Formulare, der sinnvolle Einsatz elektronischer Hilfsmittel sowie die Vermeidung von kostspieligen Rekursen bei Bagatellfällen.

Für eine klare Mehrheit (76%) der antwortenden Schweizer Unternehmen stellen öffentliche Aufträge aus dem EU-Raum eine wichtige Absatzchance dar. Schweizer Anbieter fühlen sich in europäischen Vergabeverfahren weitgehend gleichberechtigt und machen infolgedessen auch nur selten von ihrer Beschwerdelegitimation Gebrauch.

Einer der Gründe, dass die bisherigen Effizienzgewinne als eher gering wahrgenommen werden, liegt wohl am hohen Aufwand, der mit Vergabeverfahren verbunden ist. Vergabestellen sowie Submittenten sind der Meinung, dass die Öffnung des Submissionsmarktes diese Kosten hat ansteigen lassen, wenn auch mindestens ein Teil dieses Aufwands durch eine gründlichere Vorbereitung sowie eine diszipliniertere Vergabeentscheidung aufgewogen wird.

In einem gewissen Kontrast zu diesen Ergebnissen bezüglich Transparenz, Stärkung des Wettbewerbs und Gleichbehandlung steht, dass die Vergabestellen der Gemeinden insgesamt nur eine leicht positive und jene im Infrastruktursektor eine leicht negative Gesamtbilanz ziehen, während das Abkommen von einer beachtlichen Anzahl Auftragnehmer als weitgehend irrelevant eingestuft wird.<sup>15</sup>

Das Potenzial des Beschaffungswesens sollte deshalb wirksamer genutzt werden können. Eine Harmonisierung und Flexibilisierung der geltenden Verfahren im Rahmen der gegenwärtig laufenden Revision des GPA sollte eine effizientere Auftragsvergabe ermöglichen, die anschliessend möglichst rasch ins nationale Recht zu überführen ist.

**Ergebnisse anderer Untersuchungen**

Befragungen können eine präzise ökonomische Bilanz nicht ersetzen. Andere Studien begegnen dem Mangel an statistischen Daten mit der Durchführung von Fallstudien. Ein Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) aus dem Jahre 2002, der die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens auf Bundes- und Kantonsebene analysiert, zeigt auf, dass Transparenz und Wettbewerb zumindest für gewisse Basisgüter tatsächlich zu deutlichen Preisminderungen beigetragen haben.<sup>16</sup> Ähnlich stellt auch ein Arbeitspapier der Europäischen Kommission aus dem Jahre 2004 fest, dass die Preise für sechs typische Ausschreibungsgüter aufgrund der Markttöffnung gesunken sind.<sup>17</sup>

Die konsequente Umsetzung der bestehenden Richtlinien sowie eine Vereinfachung und Modernisierung der Vergabeverfahren wird die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Beschaffungen weiter erhöhen und dadurch letztendlich den Steuerzahler entlasten. ■

# Bilaterale Öffnung der Landwirtschaft gegenüber der EU erfolgreich

Die bisherige Öffnung des schweizerischen Agrarmarktes ist erfolgreich verlaufen und hat zu einer Belebung der Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) geführt. Positive Auswirkungen für die Konsumentinnen und Konsumenten hat insbesondere die Liberalisierung des Käsehandels: Die Auswahl verfügbarer Käsesorten hat zugenommen, und die Käsepreise sind gesunken. Sowohl die schweizerische Käsewirtschaft wie auch die Nahrungsmittelindustrie haben mit einer beachtlichen Steigerung der Exporte die Chancen des verbesserten Marktzugangs gepackt und die erstarkte Innovationskraft unter Beweis gestellt.

## Reformen der Landwirtschaftspolitik

Die bilateralen Verträge mit der EU sind Teil der zu Beginn der Neunzigerjahre eingeleiteten Reform der Agrarpolitik. Innenpolitisch sind diese Reformen im Jahr 1992 mit einer grundlegenden Neuorientierung der schweizerischen Agrarpolitik initiiert und seither mit den drei «Agrarpolitiken» (AP 2002, 2007, 2011) stetig weitergeführt worden. Aussenpolitisch stehen die bilateralen Verträge mit der EU sowie die Abkommen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) im Vordergrund.

Die bisherigen Reformschritte stehen in einem engen Zusammenhang zueinander und ergänzen sich gegenseitig. Es ist deshalb schwierig, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der einzelnen Reformschritte klar voneinander zu trennen. Trotzdem soll nachfolgend versucht werden, die wirtschaftlichen Auswirkungen der bilateralen Verträge im Bereich der Landwirtschaft zu analysieren.

## Deutliche Zunahme der Importe und Exporte

Die EU ist die wichtigste Handelspartnerin der Schweiz: Über 80% der Importe stammen aus der EU und mehr als 60% der gesamten Exporte gehen in diesen Raum. Ein ähnliches Bild präsentiert sich bei den Landwirtschaftsprodukten: Von den im Jahr 2007 importierten Landwirtschaftsprodukten im Wert von insgesamt 11,3 Mrd. Franken entfallen mehr als drei Viertel auf die EU; bei den exportierten Agrargütern im Wert von 6,5 Mrd. Franken sind es rund 70%.

Seit dem Inkrafttreten des Agrarabkommens im Jahr 2002 haben sowohl die Exporte in die EU wie auch die Importe aus der EU

markant zugenommen (siehe *Grafik 1*). Bei den Exporten ist eine Verdoppelung von 2,3 auf 4,6 Mrd. Franken festzustellen. Es zeigt sich also, dass die Anstrengungen, den Export zu fördern und die Chancen der schweizerischen Produzenten auf dem europäischen Markt zu verbessern, Früchte tragen. Die Importe haben ebenfalls um 2,3 Mrd. Franken zugenommen, was einer Steigerung von über 40% entspricht. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist diese Zunahme von Importen zu begrüssen. Neben den klassischen volkswirtschaftlichen Vorteilen des freien Handels – wie der Nutzung von Skaleneffekten oder komparativen Vorteilen – profitieren die Konsumentinnen und Konsumenten infolge des gestiegenen Importdrucks von tieferen Preisen und einer Zunahme der Angebotsvielfalt.

## Liberalisierung des Käsehandels

Die vollständige Liberalisierung des Käsehandels ist ein zentraler Bestandteil des Agrarabkommens. Die EU und die Schweiz haben sich verpflichtet, innerhalb von fünf Jahren den Handel mit Käse in beide Richtungen vollständig zu öffnen. Dieses Ziel wurde nach Inkrafttreten des Abkommens schrittweise verwirklicht. Seit dem 1. Juni 2007 ist der Käsemarkt vollständig geöffnet.

Wie aus *Grafik 2* hervorgeht, waren die Käseexporte in den Jahren 2002 bis 2004 rückläufig und begannen erst danach wieder zu steigen. Diese negative Entwicklung in den Jahren unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Agrarabkommens ist jedoch nicht eine direkte Folge der Marktöffnung. Vielmehr zeugen die Rückgänge in diesen Jahren in erster Linie von den damaligen Turbulenzen am Milchmarkt, welche unter anderem mit einer neuen Milchpolitik im Rahmen der Agrarpolitik 2002 in Verbindung standen. Diese Veränderungen sowie die damit verbundenen Unsicherheiten am Milchmarkt haben sich in den Folgejahren negativ auf die Exportentwicklung der Käsebranche ausgewirkt.

Die Marktöffnung gegenüber der EU darf heute als wichtiger Grund für die rasche Erholung des Milchmarktes bezeichnet werden. Die Entwicklung der Exporte zeigt denn auch deutlich, dass es den schweizerischen Käseproduzenten bereits im Jahr 2005 gelungen



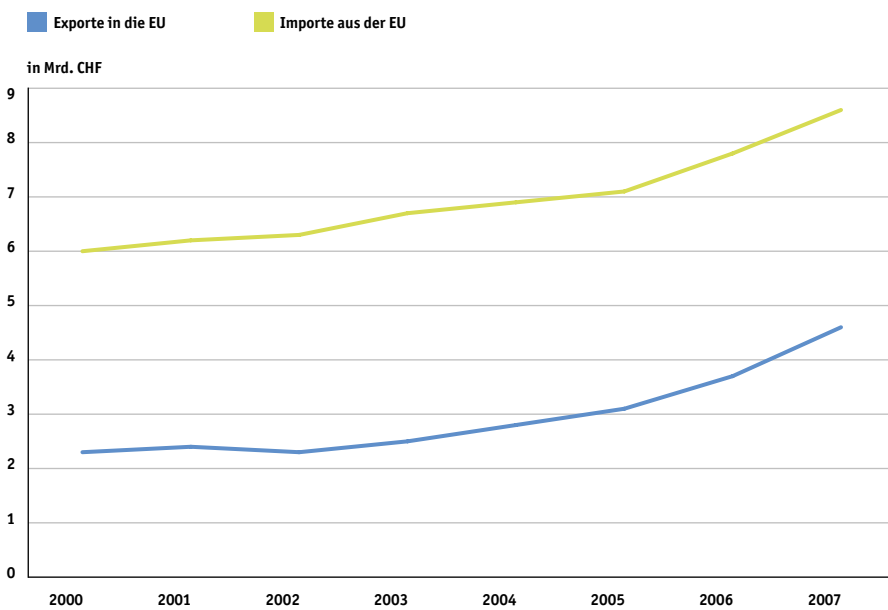
**Jacques Chavaz**  
Stv. Direktor, Leiter  
Direktionsbereich Märkte  
und Internationales,  
Bundesamt für Landwirt-  
schaft BLW, Bern



**Stefan Läubli**  
Wissenschaftlicher  
Mitarbeiter, Fachbereich  
Internationale Handels-  
politik, Bundesamt für  
Landwirtschaft BLW, Bern

Grafik 1

**Handelsflüsse von Landwirtschaftsprodukten zwischen der Schweiz und der EU, 2000–2007**



Anmerkung: 2000–2003: EU15; 2004–2005: EU25; ab 2006: EU27.

Quelle: Swiss Impex, Zollkapitel 1–24 / Die Volkswirtschaft

Kasten 1

**Bilaterale Abkommen im Bereich der Landwirtschaft**

Die Öffnung der Agrarmärkte erfolgte im Rahmen des bilateralen Agrarabkommens einerseits sowie des Abkommens über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse (Produkte der Nahrungsmittelindustrie) andererseits.

Das zum Paket der Bilateralen I gehörende Agrarabkommen vereinfacht den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und schafft eine Teilliberalisierung in Produktsegmenten, die für die Schweiz und die EU von besonderem Interesse sind. Dies geschieht einerseits durch den Abbau von Importkontingenten und Zöllen, insbesondere beim Käse, für den seit dem 1. Juni 2007 der Freihandel herrscht. Andererseits werden technische Handelshemmnisse abgebaut, indem die Gleichwertigkeit der Vorschriften gegenseitig anerkannt wird. Im Veterinärbereich ist die Gleichwertigkeit der Vorschriften bezüglich aller Produkte tierischer Herkunft anerkannt; Produkte wie Eier oder Honig können ohne Zeugnisse aus- und eingeführt werden.

Im Rahmen der Bilateralen II wurde mit dem Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse das Protokoll Nr. 2 zum Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG von 1972 revidiert. Gegenstand des Abkommens ist die Regelung der tarifären Behandlung landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse, d.h. Erzeugnisse der Nahrungsmittelindustrie. Im Zentrum des Abkommens stehen die Vereinfachung des so genannten Preisausgleichs, mit dem die agrarpolitisch bedingten Preisdifferenzen der Rohstoffe («Rohstoffhandicap») zwischen der Schweiz und der EU ausgeglichen werden. Zudem enthält es eine erweiterte Liste von zollfrei importierbaren Produkten.

ist, die Krise zu überwinden und die Position auf dem europäischen Markt wieder nachhaltig und deutlich zu verbessern. Die positive Entwicklung der Exporte ist auch deshalb als bemerkenswert zu bezeichnen, weil die Stützungen der verkästen Milch kontinuierlich reduziert und die Subventionen für die Ausfuhren von Käse in die EU bereits im Jahr 2004 – früher als im Abkommen eigentlich vorgesehen – für alle Käsesorten vollständig abgeschafft worden sind.

Erfreulich ist auch, dass neben dem Hartkäse, auf den rund zwei Drittel der Exporte entfallen, andere Käsesorten ihre Stellung auf dem europäischen Markt verbessern konnten. So konnten die Exporte von Halbhartkäse seit 2001 um mehr als 60% erhöht werden. Wenn auch auf einem vergleichsweise tieferen Niveau, kann die Entwicklung im Bereich der Weich- und Frischkäse dennoch als ausserordentlich positiv bezeichnet werden. So ist es den schweizerischen Weich- und Frischkäseproduzenten gelungen, auf dem europäischen Markt Fuss zu fassen und ihre Exporte um das 5- bzw. 20-fache zu steigern. Diese Entwicklung zeigt, dass die schweizerischen Käseproduzenten nicht nur in traditionell starken Bereichen ihre Position halten, sondern auch neue Märkte erschliessen konnten. Diese Entwicklung wäre ohne Agrarabkommen nicht im gleichen Umfang möglich gewesen.

**Konsumenten profitieren vom Käsefreihandel**

Die europäischen Käseproduzenten profitierten ebenfalls von den besseren Exportbedingungen und haben die Exportmengen in

die Schweiz um etwas mehr als 100 000 Tonnen – d.h. um rund ein Viertel – gesteigert. Dieser erhöhte Importdruck hatte zur Folge, dass die Konsumentenpreise für importierten wie auch für schweizerischen Käse seit dem Inkrafttreten des Freihandels gesunken sind. Gleichzeitig sind dank dem stärkeren Wettbewerb auch die Margen gesunken. Dies bedeutet, dass die Konsumenten entlastet worden sind, ohne dass die Bauern für ihre Produkte weniger bekommen hätten. Zudem hat mit der erleichterten Einfuhrregelung sowie mit der erstarkten Innovationskraft der inländischen Wirtschaft die Auswahl von in der Schweiz verfügbaren Käsesorten zugenommen, was aus Konsumentensicht ebenfalls positiv zu bewerten ist.

**Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen**

Der Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse – z.B. aufgrund unterschiedlicher Produktvorschriften – ist ein wichtiger Bestandteil des Agrarabkommens und hat in den betroffenen Bereichen spürbare Handelserleichterungen mit sich gebracht. Die positive Entwicklung der Handelsflüsse ist zu einem grossen Teil diesen Abbaumassnahmen zu verdanken.

Jüngste Umfragen bei der Branche zeigen jedoch deutlich, dass noch in vielen Bereichen nichttarifäre Handelshemmnisse bestehen, die mit dem Agrarabkommen nicht beseitigt werden konnten. Der Bundesrat strebt deshalb mit den Verhandlungen über ein umfassendes Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich eine Beseitigung sämtlicher nichttarifärer Handelshemmnisse in der gesamten ernährungswirtschaftlichen Produktionskette an.

**Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte**

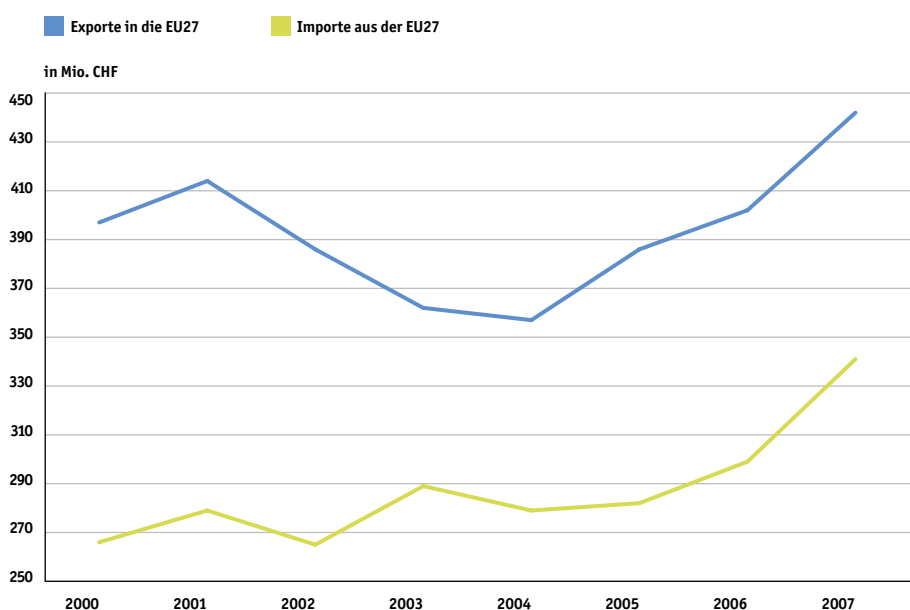
Im Rahmen der bilateralen Abkommen II wurde mit dem Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse das Protokoll Nr. 2 zum Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG von 1972 revidiert. Seit dessen Inkrafttreten am 30. März 2005 sind sowohl die Importe wie auch die Exporte markant angestiegen. Insbesondere die Entwicklung der Exporte, welche verdoppelt werden konnten, ist bemerkenswert. So konnte der im Jahr 2004 noch bestehende Importüberschuss von rund 300 Mio. Franken in einen Exportüberschuss der Schweiz von über 550 Mio. Franken umgewandelt werden.

**Unsichere Zukunft des Protokolls Nr. 2**

Das Abkommen über verarbeitete Landwirtschaftsprodukte hat die Position der

Grafik 2

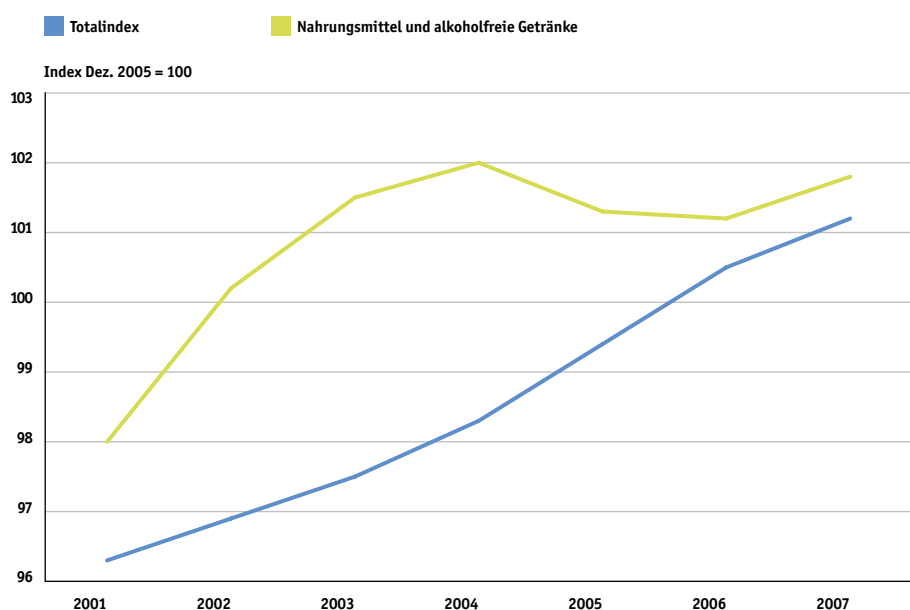
**Handelsbilanz für Käse zwischen der Schweiz und der EU27, 2000–2007**



Quelle: Swiss Impex / Die Volkswirtschaft

Grafik 3

**Landesindex der Konsumentenpreise, 2001–2007**



Quelle: BFS / Die Volkswirtschaft

schweizerischen Nahrungsmittelindustrie gestärkt und ist ein wichtiges Element ihrer Expansionsstrategie. Allerdings hat die Volatilität der Rohstoffmärkte in jüngster Zeit die Grenzen des Preisausgleichssystems gemäss Protokoll Nr. 2 aufgezeigt. Zudem ist davon auszugehen, dass sich im Rahmen der WTO der Trend hin zu einer Abschaffung sämtlicher Exportsubventionen konkretisiert. Zum heutigen Zeitpunkt muss deshalb die Zu-

kunft des Protokolls Nr. 2 als unsicher bezeichnet werden.

Die ersatzlose Abschaffung des Preisausgleichsmechanismus würde eine beachtliche Schwächung der Nahrungsmittelindustrie, welche über 33 000 Mitarbeitende beschäftigt und ein wichtiger Abnehmer von Landwirtschaftsprodukten ist, bedeuten. Diese absehbare Entwicklung ist mit ein wichtiger Grund für den Entscheid des Bundesrates, mit der EU Verhandlungen über ein Abkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich aufzunehmen. Ein solches Abkommen würde die Position der Nahrungsmittelindustrie – als wichtige Partnerin der Landwirtschaft – stärken, weil es einerseits die Exportmöglichkeiten dank dem Abbau von noch bestehenden tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen verbessern und andererseits durch die Angleichung der Produzentenpreise das Rohstoffhandicap eliminieren würde.

**Positive Auswirkungen für die Konsumenten**

Im Gegensatz zu den Produzentenpreisen sind die Konsumentenpreise seit Anfang der Neunzigerjahre stetig angestiegen. Die Einführung verschiedener Gebühren sowie das sich stets verändernde Konsumverhalten – z.B. Zunahme von so genannten «Convenience Food» – dürften diesen Anstieg teilweise erklären. Neben den hohen Preisen für Rohstoffe sind die hohen Lebensmittelkosten in der Schweiz aber auch mit einer höheren Marktspanne von Verarbeitung und Handel zu erklären.

Positiv zu vermerken ist jedoch, dass die Preise für Nahrungsmittel sowie für alkoholfreie Getränke in den Jahren 2004 bis 2007 deutlich weniger stark angestiegen sind als der Landesindex der Konsumentenpreise (siehe Grafik 3). Unbestritten ist zudem, dass die importierten Produkte durch den Abbau von Zöllen und technischen Handelshemmnissen günstiger geworden sind. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Konsumentenpreise ohne die Reformen und die Marktöffnung gegenüber der EU weit stärker angestiegen wären.

**Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf den Agrarsektor**

Im Vorfeld der Abstimmungen über die Bilateralen I wurden Befürchtungen geäußert, wonach der Strukturwandel durch das Agrarabkommen weiter beschleunigt würde und die kleinstrukturierte Schweizer Landwirtschaft nicht mit den grossen europäischen Betrieben mithalten könnte. Das Einkommen der Bauern würde sinken, weil sie

schutzlos der EU-Konkurrenz ausgeliefert würden. Diese Befürchtungen haben sich nicht bewahrheitet.

So hat zwar das Sektoreinkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit in der Schweiz mit der Reform der Agrarpolitik seit 1992 jährlich um rund 2,5% abgenommen. Gleichzeitig ist jedoch die Anzahl der Landwirtschaftsbetriebe prozentual in ähnlichem Umfang gesunken. Das landwirtschaftliche Einkommen pro Betrieb ist in den letzten Jahren nahezu unverändert geblieben. Der Rückgang des landwirtschaftlichen Sektoreinkommens konnte also in den vergangenen Jahren mit der Strukturentwicklung aufgefangen werden. Die Abnahme der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe betrifft vorwiegend die kleineren Betriebe, während die Anzahl grösserer Betriebe (über 20 ha) zugenommen hat und weiter zunehmen dürfte.

### Agrarsektor hat Herausforderung der Öffnung gepackt

Die oben aufgeführten Entwicklungen zeigen, dass der Strukturwandel seit dem Beginn der Reformen im Jahr 1992 konstant ist. Das Inkrafttreten der bilateralen Abkommen im Landwirtschaftsbereich hat den Trend dieser langfristigen Entwicklung nicht oder nur wenig beeinflusst.

Die Befürchtungen im Vorfeld der Abstimmung über die bilateralen Abkommen haben sich somit nicht bewahrheitet. Es kann vielmehr festgehalten werden, dass die

schweizerische Landwirtschaft den nötigen Unternehmertegeist unter Beweis gestellt und die Herausforderung der Öffnung gepackt hat.

### Fazit und Ausblick

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Auswirkungen der Öffnung des schweizerischen Agrarmarktes durch die bilateralen Abkommen sowohl für die Volkswirtschaft wie auch für die Konsumenten und Produzenten positiv sind.

Für die Zukunft ist davon auszugehen, dass der Grenzschutz infolge eines neuen Abkommens der WTO und/oder weiterer bilateralen Freihandelsabkommen substanziell abgebaut wird und die verbleibenden Exportsubventionen gestrichen werden. Mit Blick auf diese zu erwartenden Einschnitte hat der Bundesrat am 14. März 2008 ein Verhandlungsmandat für ein Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) verabschiedet, welches eine umfassende Liberalisierung des Handels mit Agrargütern und Lebensmitteln anstrebt. Das Abkommen würde sowohl tarifäre wie auch nichttarifäre Handelshemmnisse entlang der ganzen Lebensmittelkette abbauen. Dank der Zollvorteile und vor allem dem Abbau der vielen administrativen und technischen Hürden hätten die schweizerischen Exporteure die Möglichkeit, ihre Marktanteile im europäischen Markt zu vergrössern. Der Bundesrat geht davon aus, dass das FHAL positive Auswirkungen für die gesamte Volkswirtschaft hätte.<sup>1</sup> Er ist sich jedoch auch bewusst, dass diese Öffnung zu Beginn eine grosse Herausforderung für die schweizerische Landwirtschaft darstellt. Der Bundesrat hat deshalb eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche Begleitmassnahmen erarbeiten soll. Diese haben zum Ziel, dem Sektor die Anpassung an die neue Marktsituation zu ermöglichen und zu erleichtern.

1 Erhöhung des BIP von mindestens 0,5%; substanzielle Senkung der Nahrungsmittelpreise.

#### Kasten 2

#### Estavayer Lait SA und Mifroma SA

Die Estavayer Lait SA (Elsa) ist der Milchverarbeitungsbetrieb der Migros und verarbeitet jährlich rund 250 Mio. kg Milch zu Joghurt, Milchgetränken und anderen Fertigprodukten. Ihre Schwestergesellschaft, die Mifroma SA, ist für den Einkauf, die Veredelung, die Lagerung und den Vertrieb von Käse verantwortlich. Die beiden Unternehmen mit Sitz im Kanton Freiburg weisen einen Umsatz von rund 930 Mio. Franken aus und beschäftigen insgesamt 830 Mitarbeitende.

Auf die konkreten Auswirkungen des Käsefreihandels angesprochen, führt der Geschäftsführer der beiden Unternehmen, Herr Gilles Oberson, aus, dass die Dynamik mit dem Inkrafttreten des Agrarabkommens enorm zugenommen habe. Dank der Einführung des Käsefreihandels sowie der erfolgreichen Arbeit seiner Mitarbeitenden habe sein Unternehmen die Exporte in die EU steigern können.

Als wichtigen Vorteil des Agrarabkommens bezeichnet Gilles Oberson die Annäherung der Produktpreise an den Marktwert durch den Wegfall oder die Verminderung von Subventionen, Lizenzen, Zöllen sowie administrativen und technischen Auflagen. Die dadurch erreichte Vereinfachung in der administrativen Abwicklung sei substanzuell. Auch das Abkommen über die verarbeiteten Landwirtschaftserzeugnisse war für die

Entwicklung der Elsa wichtig. So wäre es nach Ansicht des Geschäftsführers ohne dieses Abkommen nicht möglich gewesen, die Exporte von Frischprodukten – wie Joghurt und Dessertprodukten – sowohl unter der Marke «Swiss Delice» wie auch unter Kundenmarken in dieser Art auszubauen. Auch in den nächsten Jahren verspricht sich Elsa in diesen Bereichen eine bedeutende Steigerung der Exporte.

Nach Ansicht von Gilles Oberson wird der Importdruck in den kommenden Jahren weiter zunehmen. Dennoch befürwortet er rückblickend die Liberalisierung des Käsehandels. Die ganze Milchwirtschaft sei strukturell und administrativ enorm verkrustet gewesen. Ohne die bilateralen Verträge wäre sie weiter von einer Marktfähigkeit entfernt als heute. Dabei ortet Oberson weiteres Verbesserungspotenzial und fordert, dass die heute weiterhin bestehenden nichttarifären Hemmnisse vollständig abgebaut werden. Er begrüsst deshalb den Entscheid des Bundesrates, Verhandlungen mit der EU über ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) aufzunehmen. Die Liberalisierung müsse weiter verstärkt und konsequent auf beiden Seiten umgesetzt werden. Nur so können schweizerische Unternehmen vom Markt in der EU profitieren.



# Das bilaterale Forschungsabkommen: Vollbeteiligung der Schweiz am europäischen Forschungsraum

Das bilaterale Forschungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU gibt der Schweiz die Möglichkeit, sich voll an den europäischen Forschungsrahmenprogrammen (FRP) zu beteiligen. Ziel dieser Programme ist die Stärkung Europas als Technologiestandort, die Förderung von Wachstum und Beschäftigung sowie die Bündelung der grenzüberschreitenden Forschungskapazitäten. Die Beteiligung an den FRP begünstigt auch die Forschung und Entwicklung (F&E) in der Schweiz und fördert die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen in diesem Bereich. Für die Teilnehmenden ergeben sich dadurch direkte wirtschaftliche Vorteile, wie z.B. die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen. Durch 6. FRP (2003–2006) sind insgesamt 793 Mio. Franken an Forschungsgeldern in die Schweiz geflossen. Damit wurde der Schweizer Beitrag an dieses Programm mehr als kompensiert.



**Laurent Salzarulo**  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF, Bern



**Maurizio Toneatto**  
Wissenschaftlicher Berater, Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF, Bern



**Christina Wandeler**  
Wissenschaftliche Beraterin, Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF, Bern

Seit 1992 ist die Anzahl von Schweizer Forschenden,<sup>1</sup> die an europäischen Forschungsprojekten teilnehmen, kontinuierlich gestiegen: von durchschnittlich 148 in den Jahren 1992 bis 1995 auf durchschnittlich 474 in den Jahren 2003–2006.<sup>2</sup> Für das gesamte 6. FRP waren 1914 Schweizer Teilnehmende zu verzeichnen. Diese Zunahme ging einher mit einem regelmässigen Wachstum der Budgets der FRP, das einen Anstieg der Anzahl finanzierter Projekte – und mithin der Beteiligungschancen – bewirkte. In der Schweiz sind die FRP nach dem Schweizerischen Nationalfonds (SNF) der zweitwichtigste Empfänger von Bundesinvestitionen für F&E. Obschon der Beitrag der Schweiz an die Rahmenprogramme einen bedeutenden Ausgabenposten des Bundes im Bereich der Forschungsförderung darstellt, macht er lediglich 2% der Gesamtinvestitionen der Schweiz im Bereich F&E aus. Letztere werden zum grössten Teil direkt durch die öffentlichen und privaten Forschungsinstitutionen finanziert.

## Fördermittel auch für die Forschung in den Unternehmen

Die Schweizer Beteiligungen am 6. FRP wurde zu 58,6% von Hochschulen (Universitäten, ETH und Fachhochschulen), zu 18,5% von den KMU und zu 10,7% von den grossen Unternehmen getragen.

Die Verteilung der Fördergelder entspricht derjenigen der Beteiligungen. So zog der Hochschulbereich über die gesamte Laufzeit des 6. FRP rund 64% der Fördermittel auf sich. Die Institutionen des ETH-Bereichs sowie die Universitäten sind dabei mit 270,4 Mio. Franken (34,1%) beziehungsweise 219,1 Mio. Franken (27,6%) über das ganze 6. FRP

die Hauptempfänger. Etwa ein Viertel der Fördermittel (25,5% bzw. 202,4 Mio. Fr.) gingen an die Unternehmen, wovon 110,9 Mio. Franken (14%) den KMU zufließen. Es folgten die Non-Profit-Organisationen, die Fachhochschulen und die öffentliche Verwaltung, die sich die restlichen 13% teilten.

Mit einem Anteil von 23,8% sind die Informationstechnologien ganz klar jener Forschungsbereich, in welchem sich die Schweizer Forschenden am aktivsten zeigten. Nicht weniger als 225,3 Mio. Franken wurden zwischen 2003 und 2006 den Schweizer Forschenden in diesem Bereich bereitgestellt. Der zweite Schlüsselbereich ist derjenige der Life Sciences und der Gesundheit (15,1% der Schweizer Beteiligungen), der mit 160,5 Mio. Franken gefördert wurde. Im europaweiten Vergleich zeichnet sich die Schweiz durch eine überdurchschnittlich hohe Beteiligung in diesen beiden Bereichen sowie bei der Nanotechnologie aus.

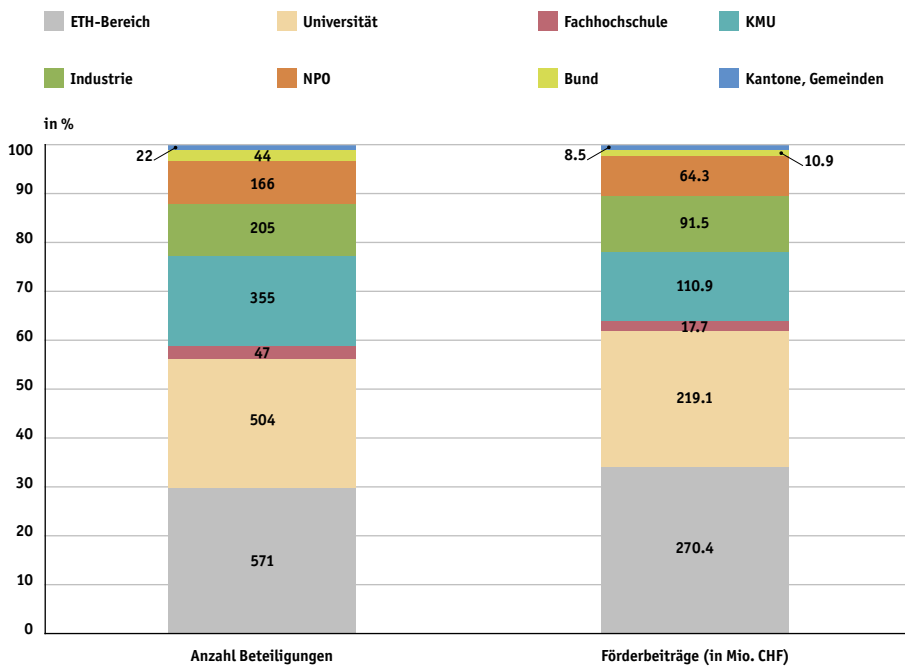
## Innovation und Einbindung in internationale Forschungsnetzwerke

Der Technologietransfer (Transfer des technischen Know-hows vom Erfinder zum industriellen Verwerter) ist eine zentrale Etappe im Gesamtprozess von F&E. Er wird insbesondere durch die Vernetzung von öffentlichen und privaten Forschungsinstitutionen ermöglicht. Der Zusammenschluss verschiedener Forschungspartner innerhalb eines Projektes erlaubt nicht nur die Förderung von öffentlich-privater Zusammenarbeit, sondern auch das Erreichen der kritischen Grösse für Grossprojekte sowie die Bildung europäischer Forschungsnetzwerke. So sind unter dem 6. FRP 273 Forschungspartnerschaften zwischen Schweizer Hochschulinstitutionen und inländischen Unternehmen entstanden. Dies entspricht einem Drittel aller schweizerischen Forschungspartnerschaften im 6. FRP.

- 1 Aus Gründen der Lesbarkeit umfasst der Begriff «Schweizer Forschende» die Gesamtheit der Forscherinnen und Forscher, deren Forschungsinstitution ihren Sitz in der Schweiz hat. Ausgenommen sind die internationalen Organisationen, deren Beteiligungen nicht der Schweiz zugerechnet werden.
- 2 Die Schweiz nimmt seit 2004 direkt an den EU-Forschungsrahmenprogrammen teil. Zuvor beschränkte sich die Zusammenarbeit auf einen projektbezogenen Einbezug schweizerischer Forschenden.

Grafik 1

**Anzahl Beteiligungen und an Schweizer Forschende ausgerichtete Fördermittel unter dem 6. Europäischen Forschungsrahmenprogramm nach Teilnehmerkategorie**



Kasten 1

**Das 6. Forschungsrahmenprogramm**

Das 6. FRP deckt die Periode 2003 bis 2006 ab. Während dieser Zeitspanne wurden Fördermittel für zugelassene Projekte verpflichtet. Da die Projektdauer durchschnittlich mehr als drei Jahre beträgt, werden wir die Ergebnisse der meisten in diesem Rahmen durchgeführten Projekte erst 2010 kennen. Es ist demnach noch zu früh, die gesamthafte Auswirkungen der Schweizer Beteiligung am 6. FRP zu evaluieren.

Kasten 2

**Das Forschungsabkommen in Kürze**

Das Forschungsabkommen ermöglicht der Schweiz die gleichberechtigte Teilnahme an den Forschungsrahmenprogrammen der EU. Hochschulen, Forschungsorganisationen, Unternehmen oder auch Einzelpersonen können bei EU-Forschungsprojekten als Partner mitwirken oder selber Projekte initiieren und die Koordination übernehmen. Für die Lancierung eines Projektes brauchen sie zwei Partner aus EU-Ländern oder anderen assoziierten Staaten. Die Fördergelder werden direkt von der Europäischen Kommission bezahlt.

Das laufende 7. Forschungsrahmenprogramm (mit der Laufzeit 2007 bis 2013) umfasst ein Budget von rund 90 Mrd. Franken. Schwerpunkte sind Informations- und Kommunikationstechnologien, Life Sciences, Gesundheit, Energie, Nanotechnologie, Umwelt sowie – als Neuerung gegenüber den Vorgängerprogrammen – die Grundlagenforschung. Die Schweiz beteiligt sich während sieben Jahren mit einem Beitrag von insgesamt 2,4 Mrd. Franken. Die Ergebnisse des vorhergehenden 6. Rahmenprogramms zeigen, dass der finanzielle Beitrag der Schweiz zu 100% in Form von Projektunterstützungen wieder in die Schweiz zurückgeflossen ist.

Die FRP sind ein wichtiges Instrument zur Initiierung und Förderung von internationalen Netzwerken für die wissenschaftliche Zusammenarbeit. Die Assoziation an die FRP öffnet der Schweiz den Zugang zu diesen Netzwerken. Die meisten Kooperationen der Schweiz fanden mit Deutschland, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und Italien statt. Insgesamt zählen wir über 32 000 solcher Forschungsk Kooperationen zwischen Forschenden aus der Schweiz und europäischen Forschenden in 115 verschiedenen Ländern. Dies macht deutlich, dass die Schweiz auf europäischer – und sogar auf internationaler – Ebene sehr gut eingebunden ist.

**Positiver finanzieller Rückfluss**

Insgesamt beläuft sich der Beitrag der Schweiz an das 6. FRP auf 780 Mio. Franken bzw. 518 Mio. Euro. Dieser Betrag entspricht 2,68% des Gesamtbudgets der EU für das 6. FRP, das mit 19 309 Mio. Euro dotiert ist. Den Schweizer Teilnehmenden am 6. FRP flossen Fördermittel in einer Gesamthöhe von 793 Mio. Franken zu. Die Schweiz verzeichnet also einen positiven Nettorückfluss. Dieser beläuft sich auf 3,06% aller Mittel, die für die Finanzierung der Forschenden aller Länder zur Verfügung standen. Da die Fördermittel auf Wettbewerbsbasis vergeben werden, stellt das anteilmässige Verhältnis zwischen den einem Land zugesprochenen Fördermitteln und dem von diesem Land geleisteten Beitrag ein geeignetes Instrument dar, um die Wettbewerbsfähigkeit der For-

schenden in diesem Land zu messen. In unserem Fall ist dieses Verhältnis grösser als 1 ( $3,06\%/2,68\%=1,14$ ). Die Schweizer Forschenden sind demnach – gemessen am Volumen der von der Schweiz in das 6. FRP investierten Mittel – bei der Zusprache europäischer Fördermittel überdurchschnittlich erfolgreich. Berechnungen zeigen, dass die Schweiz in jenen Bereichen besonders wettbewerbsstark ist, in denen sie auch am aktivsten ist, d.h. in den Bereichen Life Sciences, Nanotechnologie und Informationstechnologie.

**Wissenschaftlicher und ökonomischer Nutzen der Schweizer Beteiligung**

Grundsätzlich bringt die Assoziation an die FRP den Schweizer Forschenden wesentliche Vorteile: Sie erhalten die gleichen Rechte wie ihre Kolleginnen und Kollegen aus den EU-Mitgliedstaaten, und alle Bereiche der FRP stehen für sie offen. Die Finanzierung erfolgt direkt über die Europäische Kommission (keine doppelte Antragstellung bei der Kommission und dem Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF). Ein weiterer Vorzug der Vollbeteiligung besteht in der Möglichkeit der Projektkoordination.

Neben Zahlen und Fakten zur Schweizer Beteiligung an den Rahmenprogrammen interessiert uns natürlich auch die Einschätzung der Schweizer Forschenden selber in Bezug auf den Nutzen, den sie aus dieser Beteiligung ziehen konnten. Genau dies untersuchte die Evaluation der Schweizer Beteiligung an den 5. und 6. FRP, die 2005 publiziert wurde.<sup>3</sup>

Die Bedeutung der FRP als Förderinstrument wird insbesondere dadurch deutlich, dass rund 71% aller Teilnehmenden ihr Projekt ohne die Förderung durch die Rahmenprogramme nicht durchgeführt hätten. Auch gibt ein Grossteil der Befragten an, dass der Erreichungsgrad der angestrebten wissenschaftlichen, kooperationsbezogenen und ökonomischen Ziele hoch sei und erwartungsgemäss noch steigen werde.

In erster Linie konnte Nutzen in Bezug auf den Wissensaufbau generiert werden, so zum Beispiel die Erreichung von «State of the Art»-Wissen sowie die Verbesserung der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit. Eine wichtige Rolle spielt auch die Etablierung von langfristigen Forschungspartnerschaften. Hingegen wurde von den Teilnehmenden teilweise der hohe administrative Aufwand bei Aufbau und Durchführung eines Projekts beklagt. Im 7. FRP sind deshalb die Verfahren vereinfacht und die Rechnungsmodelle vereinheitlicht worden. Zudem gibt es neu eine Einheitsregistrierung für alle Projekte.

Kasten 3

### Ein Schweizer KMU koordiniert ein europäisches Forschungsprojekt

*Sathya Rao von der Telscom AG in Bern koordiniert das Projekt Privacy-aware Secure Monitoring (Prism) im 7. EU-Forschungsrahmenprogramm, welches die Sicherheitsprobleme des Internets untersucht. Herr Rao teilt uns im Folgenden seine Erfahrungen mit.*

#### Welches Ziel verfolgt das Projekt Prism?

**Rao:** Die Sicherheit sowie der Schutz von personenbezogenen Daten im Internet gehören zu den grössten Herausforderungen bei der heutigen Benutzung und der künftigen Weiterentwicklung des Internets. Die Forschung im Rahmen des Projektes Prism zielt auf die Entwicklung von Technologien für die Netzüberwachung ab, die Sicherheit garantieren können, indem sie Angriffe oder Missbräuche orten und gleichzeitig die Vertraulichkeit der ausgetauschten Daten sicherstellen. Diese Technologien sollten mit der geltenden Gesetzgebung in Bezug auf Datenschutz und -sicherheit absolut kompatibel sein.

#### Wie ist das Projekt entstanden?

**Rao:** Eine 2006 von Telscom mitorganisierte Konferenz in Helsinki hat einigen Teilnehmenden bewusst gemacht, wie wichtig ein sicheres Netz ist, das zuverlässige und qualitativ hoch stehende Dienstleistungen erbringt. Mit diesen haben wir 2007 ein zweites Treffen organisiert und die Lancierung mehrerer Projekte zum Thema beschlossen, insbesondere Prism. Die vorgängig durchgeführte Evaluation der Projekte verlief positiv, sodass wir Anfang 2008 begonnen haben.

#### Welchen Nutzen ziehen Sie aus der Koordinierung dieses Projekts?

**Rao:** Die Hauptvorteile bestehen in der Möglichkeit, das Projekt allgemein kontrollieren und Erfahrungen über die Forschung zu diesen Technologien sammeln zu können. Hinzu kommt die Tatsache, dass das Image der Firma als Koordinator verbessert wird. Dass die Finanzierung durch die EU 100% der Projektkosten deckt, ist für ein KMU wie das unsere sehr wichtig. Als Koordinator fällt es uns zudem leichter, unser Netzwerk weiterzuentwickeln und potenzielle neue Projekte auf die Beine zu stellen.

#### Könnte Ihr Projekt auch auf rein nationalem Niveau durchgeführt werden?

**Rao:** Nein, und zwar aus verschiedenen Gründen: Erstens sind die unter dem FRP durchgeführten Forschungsaktivitäten transversal und müssen daher mehrere Partner einschliessen. Zweitens fördert die europäische Forschung die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Forschungsinstitutionen und industriellen Partnern, für welche es in der Schweiz eher schwierig ist, eine Finanzierung zu finden. Schliesslich zwingt einen die Globalisierung der Märkte, Lösungen in Zusammenarbeit mit internationalen Partnern zu suchen. Oft haben die Kontakte, die im Rahmen von europäischen Projekten geknüpft werden, auch ausserhalb des Projektes wirtschaftliche Auswirkungen für die involvierten Partner.

von Spin-offs oder Start-ups erzielen wollten, dies im gewünschten Umfang realisieren.

### Die forschungspolitische Ebene

Auf der forschungspolitischen Ebene liegen die Vorteile in erster Linie in der Beteiligung an der Komitologie. Durch das Forschungsabkommen kann die Schweiz Einsitz nehmen in die so genannten Programmkomitees, in die übergeordneten beratenden Organe der Europäischen Kommission und des Europäischen Ministerrats – insbesondere den Ausschuss für wissenschaftliche und technische Forschung (Crest) – sowie in den Verwaltungsausschuss der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission. Dadurch bekommt sie Zugang zu Informationen, die Drittstaaten nicht offenstehen, und hat ausserdem die Möglichkeit, die Ausgestaltung der Ausschreibungen zu beeinflussen.

In den FRP spielen die Programmkomitees, die in allen Fachbereichen eingerichtet werden, eine wichtige Rolle. Eine der Hauptaufgaben dieser Komitees besteht darin, bei der Ausformulierung der Arbeitsprogramme mitzuwirken und diese zu verabschieden. Die Arbeitsprogramme enthalten die Details der für ein bestimmtes Jahr geplanten Ausschreibungen (forschungspolitische und wissenschaftliche Ziele, Termine, Budget usw.). Nach Unterbreitung der ersten Entwürfe der Europäischen Kommission haben alle Mitgliedsländer und die assoziierten Staaten Gelegenheit, in Stellungnahmen ihre Änderungsvorschläge einzubringen. Nicht selten gelingt es auf diese Weise, die Ausschreibungen um Themen, die für die Forschungsgemeinschaft des jeweiligen Bereiches von Bedeutung sind, zu ergänzen. Auch die Schweizer Delegierten in den Programmkomitees setzen sich dafür ein, dass die Interessen der Schweiz in den jeweiligen Arbeitsprogrammen zur Geltung kommen und somit deren Erfolgchancen bei der Projekteinreichung steigen.

Der Crest berät Kommission und Ministerrat in forschungspolitischen Angelegenheiten. Dabei geht es auch um Themen, die über die FRP hinausgehen und den gesamten europäischen Forschungsraum, seine Entwicklung und seine politischen Steuerungsmechanismen betreffen (z.B. Mobilität von Forschenden, gemeinsame Programme, Roadmap für europäische Forschungsinfrastrukturen usw.). Aufgrund des Forschungsabkommens kann sich die Schweiz gleichberechtigt an diesen für die Zukunft des europäischen Forschungsplatzes wichtigen Diskussionen beteiligen. ■

Kasten 4

### Quellen und Informationen

- Die Schweizer Beteiligung am 6. Europäischen Forschungsrahmenprogramm – Zahlen und Fakten (SBF, 2008).
- Evaluation der schweizerischen Beteiligung am 5. und 6. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union sowie des Informationsnetzwerkes Euresearch (SER, 2005).

Weitere Informationen zur Schweizer Beteiligung an den EU-Forschungsrahmenprogrammen: [www.sbf.admin.ch](http://www.sbf.admin.ch).  
E-Mail: [europrogram@sbf.admin.ch](mailto:europrogram@sbf.admin.ch).

Die FRP spielen jedoch nicht nur in Bezug auf den wissenschaftlichen Output eine wichtige Rolle. Die Teilnahme generiert auch einen ökonomischen Nutzen, der nicht zu unterschätzen ist. Die Europäische Kommission geht davon aus, dass die FRP einen zentralen Faktor bei der Erreichung der Lissabon-Ziele darstellen. Gemäss einer Untersuchung von 2005<sup>4</sup> tragen die FRP längerfristig zu einem zusätzlichen Wachstum der europäischen Bruttoinlandprodukte (BIP) von 0,45%–0,96% bei und kreieren zwischen 400 000 und 925 000 zusätzliche Arbeitsplätze. Auch die Schweiz profitiert wirtschaftlich von der Teilnahme an den FRP. Dies zeigt sich in erster Linie in der Steigerung der Wettbewerbsvorteile, wie die Evaluation des SBF zeigt, aber auch in der Schaffung neuer Stellen. So gehen die Autoren von einem unmittelbar aus dem 5. und 6. FRP hervorgehenden Beschäftigungseffekt von rund 960 permanenten und temporären Stellen aus. Zudem sind bei 53% der in der Evaluation Befragten die Projektergebnisse in neue Produkte und Dienstleistungen eingeflossen, und 32% erzielten oder erwarteten eine Steigerung des Umsatzes explizit aufgrund ihres Forschungsprojekts. Auch konnten Teilnehmende, welche Neugründungen

3 Vgl. SER, 2005.

4 Commission Staff Working Paper, Annex to the Proposal for the Council and European Parliament decisions on the 7th Framework Programme (EC and Euratom): Impact Assessment and Ex Ante Evaluation (SEC(2005) 430).

# Volkswirtschaftliche und soziale Auswirkungen des Landverkehrsabkommens

Das bilaterale Landverkehrsabkommen ist der aussenpolitische Pfeiler der schweizerischen Verkehrspolitik. Mit diesem Abkommen anerkennt die Europäische Union (EU) das Bekenntnis der Schweiz zur Verlagerung des alpenquerenden Verkehrs auf die Schiene und die flankierenden Massnahmen zur Umsetzung dieses Ziels – insbesondere die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Zwei Drittel der Nettoeinnahmen aus der LSVA fliessen in den Fonds für die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs. Im Gegenzug erhöhte die Schweiz die Gewichtslimite für Lastwagen von 28 auf 40 Tonnen.



Ohne das Landverkehrsabkommen und die darin verankerten Massnahmen (LSVA, Erhöhung der Gewichtslimite, Marktöffnung Schiene und Abgeltungen für den kombinierten Verkehr) wären im Jahr 2006 gegen 400 000 Lastwagen zusätzlich über die Alpen gefahren. Im Bild: Kontrollstelle zur Erfassung der LSVA.

Bild: Keystone

Das Abkommen ist von grosser Bedeutung für die Verkehrs- und Umweltpolitik. Bis Ende der Neunzigerjahre verzeichnete der Güterverkehr über die Alpen eine jährliche Zunahme von rund 8%. Das Abkommen mit der EU leitete eine Trendumkehr ein. Zwischen 2000 und 2007 nahm die Anzahl der Lastwagen um 10% ab; die beförderte Gütermenge hingegen erhöhte sich um 60%. Der Strassengüterverkehr vermochte seine Effizienz daher zu steigern. Ausserdem wurden die Fahrzeuge sauberer.



**Rolf Zimmermann**  
Stv. Sektionschef  
Internationales,  
Bundesamt für Verkehr  
BAV, Bern

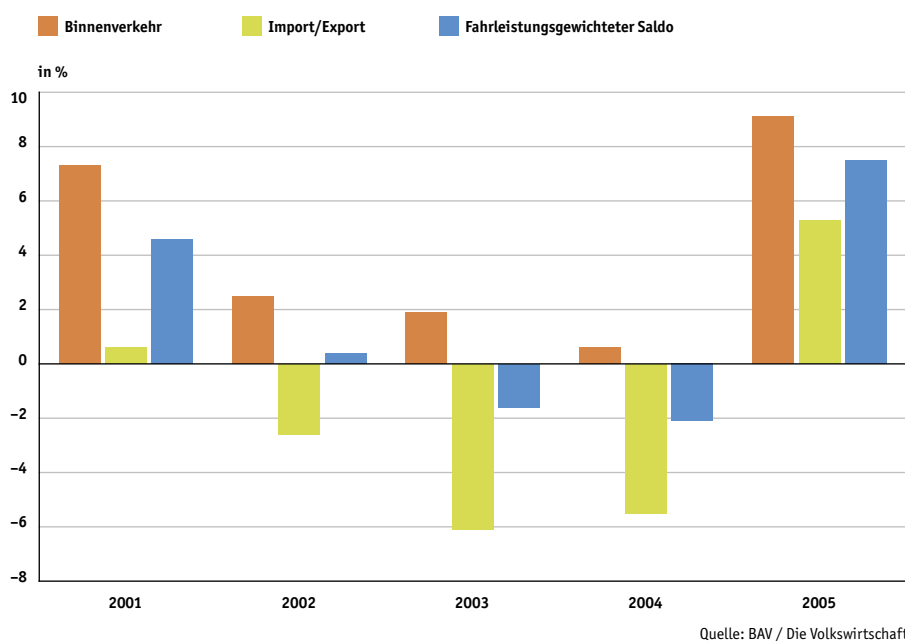
## Fahr- und Verkehrsleistung im Strassengüterverkehr

Nach der Abstimmung vom 21. Mai 2000 über die sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG befürchteten die Referendumskomitees, dass die Schweiz von schweren Lastwagen nun geradezu überrollt würde. Diese Befürchtungen bewahrheiteten sich nicht. Der Übergang zu einem zugelassenen Gesamtgewicht von 40 Tonnen und die LSVA trugen in der Tat dazu bei, die Effizienz des Strassengüterverkehrs zu erhöhen, was sich wiederum indirekt positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft im Allgemeinen auswirkte. Mit dem neuen Verkehrsregime wurden auf dem gesamten Territorium zwar mehr Güter verteilt, aber weniger Fahrzeugkilometer als unter dem alten Verkehrsregime zurückgelegt.

Zwischen 2000 und 2006 ging die Zahl der im Binnen-, Import- und Exportverkehr gefahrenen Kilometer um insgesamt 3% zurück. Im gleichen Zeitraum nahm die Verkehrsleistung – d.h. die beförderte Güter-

Grafik 1

**Kostenentwicklung im Strassentransport im Vergleich zum alten Verkehrsregime**



gen zur deutlich geringeren Schadstoffbelastung durch den Strassengüterverkehr bei.

**Auswirkungen auf die Transportkosten im Strassenverkehr**

Der Produktivitätseffekt aus der Erhöhung der Gewichtslimite ermöglichte den Unternehmen, die Mehrbelastung durch die LSVA teilweise aufzufangen. Nach einer Untersuchung zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der LSVA mit höherer Gewichtslimite, die 2007 im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) durchgeführt wurde, führte die Einführung des neuen Verkehrsregimes zunächst zu einer Mehrbelastung von 9,1% (2005) im Binnenverkehr. Im Import-/Exportverkehr stiegen die Kosten bis 2005 um 5,3%. Die Transportunternehmen konnten die höheren Kosten in ganz unterschiedlichem Ausmass auf die Kundschaft überwälzen. In Abhängigkeit von einer Vielzahl von Faktoren konnten die Mehrkosten teilweise ganz, im internationalen Verkehr beispielsweise aber nur zu 40% weitergegeben werden.

**Auswirkungen auf die transportintensiven Branchen**

Die Auswirkungen des neuen Verkehrsregimes auf die transportintensiven Branchen sind deutlich geringer als im Transportgewerbe selbst. Am meisten haben die Chemie- und Ölbranche von der Erhöhung der Gewichtslimite profitiert. In der Baubranche führte die Erhöhung nur teilweise zu einem Produktivitätseffekt. Die Vorteile sind vor allem bei den Massentransporten – wie Zement und Kies – spürbar. Beim heterogenen Baustellenverkehr hingegen stiegen die Kosten an. Auch in der Lebensmittelbranche blieben die Möglichkeiten, die LSVA über die erhöhte Gewichtslimite zu kompensieren, begrenzt. Für den Detailhandel wirkte sich der Regimewechsel eher negativ aus. Die meisten Vorteile konnten die Lebensmittelhersteller verzeichnen. Insgesamt erhöhten die transportbedingten Mehrkosten die Preise der Endprodukte um maximal 0,2% bis 0,54%.

**Rückgang der Beschäftigung im Strassengüterverkehr über 3,5 Tonnen**

Um von der Anhebung der Gewichtslimite profitieren zu können, kauften die Transportunternehmen vermehrt schwere Güterfahrzeuge. Da die Kosten für die Anschaffung dieser Fahrzeuge höher sind als für Güterfahrzeuge mit einem tieferen Gesamtgewicht, sind auch ihre Amortisationskosten höher.

Kasten 1

**Tragweite des Landverkehrsabkommens**

**Das Landverkehrsabkommen führte zu:**

- einer *Harmonisierung der Normen und der Zulassungsbedingungen im Strassenverkehr*. In diesem Zusammenhang war die Erhöhung der zulässigen Gewichtslimite bei den Lastwagen von entscheidender Bedeutung;
- einer *gegenseitigen und schrittweisen Öffnung der Märkte im Bereich des Personen- und Güterverkehrs auf der Strasse*. Mit der Liberalisierung können Schweizer Transporteure seit 2005 Güter von einem EU-Land ins andere befördern («grosse Kabotage»). Ausgenommen ist hingegen der Inlandtransport durch im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge («kleine Kabotage»). Beim Schienengüterverkehr wurde der gegenseitige Zugang zum Schienennetz verbessert. Diese Massnahme kam insbesondere denjenigen Unternehmen zugute, die kombinierte Transporte im internationalen Verkehr durchführen;
- einer *Koordination der Politik zum Schutz der Alpen zwischen der Schweiz und der EU*. Diese Politik gründet auf der parallelen Anhebung der Gewichtslimite auf der einen und die Erhöhung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) auf der anderen Seite. Nach der Einführung der LSVA und der 34-Tonnen-Limite im Jahr 2001 wurde die LSVA ein erstes Mal 2005 mit dem Übergang zur 40-Tonnen-Limite erhöht. Das Abkommen sah eine weitere Erhöhung auf den 1. Januar 2008 vor. Das Nachtfahrverbot für Fahrten zwischen 22 Uhr abends und 5 Uhr morgens bleibt bestehen, ebenso das Sonntagsfahrverbot.

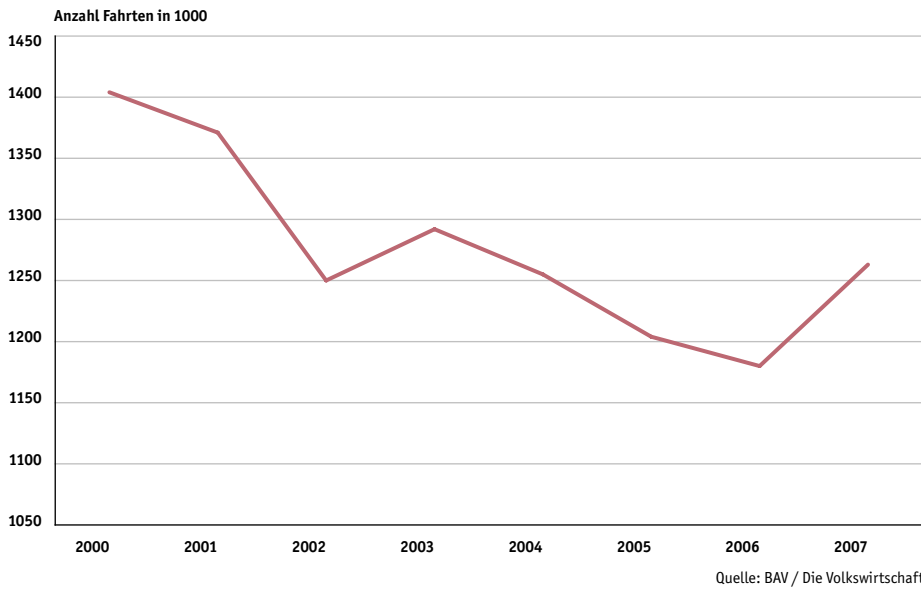
menge und ihre jeweilige Transportdistanz, ausgedrückt in Tonnenkilometern – bei allen drei Verkehrsarten um 20,5% zu. Diese Entwicklung führte zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Nutzlast der Fahrzeuge: Während sie im Jahr 2000 im Binnenverkehr noch bei 5,3 Tonnen lag, stieg sie bis ins Jahr 2005 auf 5,9 Tonnen, was einem Produktivitätseffekt von 10,6% entspricht. Im Import-/Exportverkehr ist dieser Effekt sogar noch höher: Hier stieg die durchschnittliche Nutzlast von 6,7 Tonnen im Jahr 2000 auf 8,9 Tonnen im Jahr 2005.

**Erneuerung der Fahrzeugflotte**

Die LSVA wird anhand der Einstufung der Fahrzeuge in sechs verschiedene Emissionsklassen (EURO 0 bis EURO 5) erhoben. Fahrzeuge der saubersten Kategorien (EURO 3, 4 und 5) werden pro Tonnenkilometer um 26,4% (2008) weniger belastet als Fahrzeuge, die mehr Schadstoffe ausstossen (EURO 0,1 und 2). Die geringere Abgabenbelastung und der höhere Wiederverkaufswert der sauberen Fahrzeuge führten zur raschen Erneuerung der Lastwagenflotte. Der Anteil an der gesamten Fahrleistung der von Fahrzeugen der Emissionsklassen 0 und 1 auf schweizerischem Staatsgebiet gefahrenen Kilometer ging im Zeitraum 2001–2007 von 39,1% auf 6,5% zurück. Zusätzlich kamen zu Beginn des Jahres 2005 die Lastwagen der Klasse EURO 4 auf den Markt; im 2. Halbjahr folgten die EURO 5. 2007 lag der Anteil dieser zwei Kategorien an der gesamten Fahrleistung bereits bei 21,3%. Diese Entwicklungen tru-

Grafik 2

Fahrtzahl beim alpenquerenden schweren Güterverkehr, 2000–2007



Insgesamt erhöhte sich also die Kapitalintensität im Strassengüterverkehr bei gleichzeitiger Abnahme der Arbeitsintensität.

Mit dem neuen Verkehrsregime wird zudem mehr transportiert und weniger gefahren. Diese Entwicklung wirkte sich auf die Nachfrage nach Arbeitskräften im Strassengüterverkehr über 3,5 Tonnen aus. Gemäss der erwähnten Studie des ARE nahm somit die Zahl der Beschäftigten in dieser Branche in den Jahren 2001 bis 2005 um 1,8% ab.

Es ist festzuhalten, dass die Studie die Auswirkungen auf den Strassengüterverkehr unter 3,5 Tonnen nicht untersuchte. Denkbar wäre, dass der Rückgang der Beschäftigung bei den Transporten mit Fahrzeugen über 3,5 Tonnen von den Arbeitsplätzen, die z. B. im Zuge der Liberalisierung der Postdienste entstanden sind, aufgefangen wurde. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Bundesamt für Statistik (BFS) zwischen 2001 und 2005 eine Steigerung der Beschäftigung im gesamten Strassengüterverkehr um 0,7% verzeichnete.

### Kompensation der Mehrbelastung für Berg- und Randregionen

Die Erhöhung der Transportkosten wirkte sich unterschiedlich auf die Regionen aus. Die Studie des ARE stellt fest, dass die Berg- und Randgebiete bezogen auf die LSVA-Abgabe im Jahr 2005 mit 177 Franken pro Beschäftigten im Durchschnitt um 40 Franken stärker belastet ist als die übrige Schweiz (137 Fr. pro Beschäftigten).

Dieser Mehrbelastung pro Beschäftigten steht ein so genannter «Vorabanteil» für das

Berg- und Randgebiet aus der Verteilung der LSVA-Einnahmen gegenüber, der sich für diese Gebiete auf durchschnittlich 120 Franken pro Beschäftigten beläuft (während die restliche Schweiz am Vorabanteil nicht partizipiert). Die Mehrbelastung durch die LSVA wirkt sich für die Berg- und Randgebiete also nicht nachteilig aus.

### Alpenquerender Verkehr: Mehr Güter bei weniger Fahrten

Eine detaillierte Betrachtung der Entwicklung der Fahrtzahl alpenquerender schwerer Güterfahrzeuge für die Zeit nach der Einführung der LSVA und der flankierenden Massnahmen zeigt gegenüber dem Referenzjahr 2000 einen Rückgang um mehr als 10% (siehe Grafik 2). Die gesamten Gütermengen, die über die Alpen transportiert werden, stiegen hingegen seit dem Beginn der Umsetzung der Verlagerungspolitik im Jahr 2000 von 29,6 Mio. Tonnen auf 39,5 Mio. Tonnen, was einem Zuwachs von 33% entspricht. Ein Grossteil dieses Zuwachses wurde durch die Strasse übernommen. 2007 wurden alpenquerend auf der Strasse 60% mehr als im Jahr 2000 transportiert. Auch der Schienengüterverkehr steigerte seine Leistungsfähigkeit in diesen Zeiträumen deutlich: Im alpenquerenden Schienengüterverkehr wurden im Jahr 2007 gegenüber dem Jahr 2000 23% mehr transportiert.

### Fazit

Nach Prognosen des Bundesamtes für Verkehrs (BAV) beziehungsweise den Einschätzungen von Experten wären ohne das Landverkehrsabkommen und die darin verankerten Massnahmen (LSVA, Erhöhung der Gewichtslimite, Marktöffnung Schiene und Abgeltungen für den kombinierten Verkehr) im Jahr 2006 gegen 400 000 Lastwagen zusätzlich über die Alpen gefahren. Diese Entwicklung ist – nebst der Erhöhung der Gewichtslimite – auch auf die Anreize der LSVA für eine effizientere Abwicklung des Strassengüterverkehrs (u. a. bessere Auslastung der Fahrzeuge, Vermeidung von Leerfahrten) sowie das verbesserte Preisverhältnis Strasse/Schiene zurückzuführen.

# Wirkungsanalyse des bilateralen Abkommens über den Luftverkehr

Die Schweiz ist im Bereich der Zivilluftfahrt sehr stark mit dem europäischen Ausland vernetzt. Rund 70%–80% der Flugbewegungen auf schweizerischen Flughäfen finden im Verkehr zwischen der Schweiz und Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) statt. Insbesondere nach der Krise der Luftfahrt in den Jahren 2001 und 2002 war es für die Schweiz von grosser Bedeutung, im wichtigen europäischen Markt so schnell wie möglich wieder Tritt zu fassen und vom dynamischen europäischen Umfeld profitieren zu können. Ohne Einbindung der Schweiz in das gesamte europäische System wäre die schweizerische Luftfahrtindustrie von dieser Dynamik abgekoppelt gewesen. Ein nachhaltiges Wachstum hätte sich voraussichtlich erst mit bedeutender Verspätung und auf tieferem Niveau einstellen können.

Dank des Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft (LVA), das in diesem Prozess eine wichtige, unterstützende Wirkung entfalten konnte, ist es der schweizerischen Luftfahrtindustrie gelungen, ihren Platz im europäischen Umfeld zu behaupten. Dies betrifft – neben den Luftfahrtunternehmen – insbesondere die Flughäfen, die Unterhalts- und Herstellerbetriebe sowie die Flugsicherung. Profitiert haben nicht zuletzt auch die Flugpassagiere, indem das LVA einen Beitrag zur Angebotsdiversifikation und zur Flexibilisierung der Tarifstrukturen im Luftverkehr zwischen der Schweiz und der EU geleistet haben dürfte.

Im Gegensatz zu den übrigen bilateralen Abkommen handelt es sich beim LVA um ein partielles Integrationsabkommen. Das Ziel des Abkommens ist die weitgehende Harmonisierung der Rahmenbedingungen im europäischen Luftraum. Mit diesem Abkommen findet das gesamte europäische Luftrecht (*Acquis communautaire*) auf die Schweiz Anwendung. Diese vollständige Integration der Schweiz, mit welcher sich der europäische Himmel gewissermassen über die Schweiz erstreckt, ist eine logische Konsequenz aus der hochgradigen internationalen Vernetzung des Luftverkehrs und eine Voraussetzung für eine bestmögliche Anbindung der Schweiz an die wichtigsten Zentren Europas.

Das Abkommen regelt die schrittweise und gegenseitige Öffnung der Luftverkehrsmärkte. Schweizer Luftverkehrsunternehmen werden ihrer europäischen Konkurrenz weitgehend gleichgestellt und erhalten die gleichen Verkehrsrechte (so genannte Freiheiten; siehe *Kasten 1*).



**Urs Haldimann**  
Leiter Sektion Recht und Internationales, Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, Ittigen



**Manuel Keller**  
Leiter Sektion Wirtschaftsfragen, Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, Ittigen

## Weiterentwicklung des LVA seit dem Inkrafttreten

Während bei der Aushandlung und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des LVA wettbewerbsrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Ausübung von Verkehrsrechten zwischen der Schweiz und der EU im Vordergrund standen, hat sich die Bedeutung des Abkommens parallel zur Rechtsetzungstätigkeit auf Stufe EG weiterentwickelt. So stellt das Abkommen heute die rechtliche Grundlage für eine umfassende Einbindung der Schweiz in die europäischen Harmonisierungsbestrebungen auf allen Ebenen der Zivilluftfahrt dar.

## Europäische Agentur für Flugsicherheit

Kurz nach Inkrafttreten des LVA verabschiedete die EG die Grundlagen zum Aufbau einer Einrichtung, die unter anderem mit den erforderlichen Mitteln und Kompetenzen ausgestattet wurde, um eine harmonisierte Durchsetzung der Vorschriften im Bereich der Flugsicherheit sicherzustellen. Diese Einrichtung, die Europäische Agentur für Flugsicherheit (Easa), war in einer ersten Phase nur für Fragen der Entwicklung, der Herstellung sowie des Unterhalts von Luftfahrzeugen zuständig. Zukünftig werden die Kompetenzen der Easa auch auf die Bereiche Flugoperationen, Flugpersonal, Sicherheit im Bereich Air Traffic Management sowie Sicherheit auf Flugplätzen ausgedehnt. Die Easa wird künftig somit mit Kompetenzen in sämtlichen Bereichen der Sicherheit («Safety») in der Zivilluftfahrt ausgestattet sein. Die Schweiz nimmt im Rahmen des LVA integral an der Easa teil.

## Einheitlicher europäischer Luftraum

Die vorwiegend nationale Organisation der Flugsicherung in Europa führt zu zahlreichen Nahtstellen, die einer leistungsfähigen Nutzung des Luftraums entgegenstehen. Die EG lancierte daher im Jahr 2004 die Initiative für einen einheitlichen europäischen Luftraum (*Single European Sky, SES*). Diese sieht die Umgestaltung des europäischen Luftraumes entsprechend den tatsächlichen Verkehrsflüssen – und nicht wie bis anhin entlang der Landesgrenzen – vor und soll zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit des

europäischen Flugsicherungssystemen führen. Ebenfalls soll im Rahmen des SES ein «Level Playing Field» geschaffen werden, das ermöglicht, dass Fluglotsen einfacher als bis anhin grenzüberschreitend tätig sein dürfen und Flugsicherungsunternehmen vermehrt auch über die Landesgrenzen hinweg ihre Dienstleistungen anbieten können. Mittels Übernahme der einschlägigen Rechtserlasse im Rahmen des LVA ist die Schweiz vollumfänglich in die SES-Initiative integriert.

### Auswirkungen auf die wichtigsten Anspruchsgruppen

#### Luftverkehrsunternehmen: Gleich lange Spiesse

Für die Luftfahrtunternehmen eines Landes mit kleinem Staatsgebiet ist ein möglichst engmaschiges Streckennetz von essenzieller Bedeutung, weil sich auf der Grundlage des reinen Binnenverkehrs kein wirtschaftlich rentabler Betrieb aufbauen liesse. Dieser Tatsache trugen bereits vor dem Abschluss des LVA eine Vielzahl bilateraler Luftverkehrsabkommen Rechnung, welche mit praktisch allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bestanden. Zahlreiche dieser Abkommen waren allerdings wenig liberal ausgestaltet und setzten enge Grenzen – etwa bezüglich Flugstrecken, Kapazitäten oder Frequenzen. Gegenüber ihren Konkurrenten aus der EU befanden sich die schweizerischen Unternehmen damit in einem wesentlichen Nachteil – insbesondere was die Flugplangestaltung, die Festlegung der Tarife und die optimale Auslastung des Fluggeräts anbelangte. Ein wichtiges Ziel des LVA bestand somit darin, die schweizerischen Luftverkehrsunternehmen rechtlich gleichzustellen wie ihre europäischen Konkurrenten und die einzelnen nationalen Märkte zu öffnen.

Mit dem LVA wurde dieses Ziel erreicht. Heute können sich die schweizerischen Verkehrsteilnehmer auf annähernd die gleichen Rechte stützen wie ihre Konkurrenten aus der EU. Einzig die Kabotagerechte – also der Verkehr zwischen zwei im gleichen Land gelegenen Flughäfen (z.B. Genf–Zürich oder Paris–Nizza) – sind heute noch nicht frei. Derzeit laufen Verhandlungen zur Ausdehnung des LVA auf diese Rechte, wie dies im Abkommenstext selbst vorgesehen ist. Trotz dieses letzten, noch nicht verwirklichten Liberalisierungsschrittes sind die Spiesse heute gleich lang, und allfällige Ungleichbehandlungen werden im Rahmen des gemischten Luftverkehrsausschusses Schweiz–EG besprochen und behoben. Durch die Öffnung des Marktes erhalten auch europäische Fluggesellschaften freien Zugang zu allen Strecken zwischen der Schweiz und den Mit-

gliedstaaten der EU. Damit kann sich das Angebot ohne verkehrsrechtliche Schranken der Nachfrage anpassen. Dies hat bei einzelnen Strecken zu einer Verschärfung der Wettbewerbssituation und zu entsprechend reduzierten Flugtarifen beitragen.

Durch die mit dem LVA gesicherte eigenumsrechtliche Gleichstellung von schweizerischen und europäischen Staatsangehörigen können sich schweizerische natürliche und juristische Personen unbeschränkt an europäischen Fluggesellschaften beteiligen (und umgekehrt). Das LVA hat somit nicht nur zu einer zusätzlichen Öffnung des europäischen Luftverkehrsmarktes geführt, sondern parallel dazu auch den Zugang der schweizerischen Unternehmen zum europäischen Kapitalmarkt vereinfacht und in der Folge die Möglichkeiten zur Refinanzierung deutlich verbessert.

#### Flughäfen: Bessere internationale Anbindung

Das LVA sieht eine völlig freie Wahl der Flugrouten für europäische Fluggesellschaften vor. Dadurch fallen die schweizerischen Flughäfen auch für nicht schweizerische Fluggesellschaften aus der EU als Hubs in Betracht. Das verbessert die Anbindung der Schweiz an das europäische Flugstreckennetz, indem das Angebot an Flugverbindungen breiter wird. Zudem erhöht dies die Attraktivität der schweizerischen Flughäfen insgesamt. Da Hubs wichtige Drehkreuze für den Interkontinentalverkehr darstellen, kann nicht zuletzt auch die Anbindung der Schweiz an wichtige Wirtschafts- und Tourismusdestinationen weltweit auf eine solidere Grundlage gelegt werden. Davon profitieren nebst den Landesflughäfen auch die Regionalflughäfen, wobei Letztere im internationalen Flugverkehr in erster Linie Nischenprodukte anbieten und als Erbringer von Dienstleistungen für die Geschäftsluftfahrt fungieren.

#### Flugsicherungsunternehmen: Gleichberechtigte Mitwirkung

Der Luftraum über der Schweiz liegt im Herzen Europas. Wichtige Verkehrsströme führen direkt über schweizerisches Hoheitsgebiet. Aufgrund ihrer zentralen Lage im europäischen Flugstrassennetz ist es unabdingbar, dass sich die Schweiz im Rahmen der SES-Initiative der EU beteiligen und strategisch positionieren kann. Dadurch kann sie bei der Ausgestaltung der künftigen Luftraumstruktur unmittelbar und gleichberechtigt mitwirken und so ihre Interessen optimal wahren. Dies dient nicht zuletzt dem Ziel, die schweizerische Flugsicherung im europäischen Umfeld optimal zu integrieren und die gegenwärtige Situation in Bezug auf die Erbringung von (grenzüberschreitenden)

Kasten 1

#### Luftfahrtsabkommen im Überblick

Das LVA regelt die schrittweise und gegenseitige Öffnung der Luftverkehrsmärkte. Schweizer Luftverkehrsunternehmen werden ihrer europäischen Konkurrenz weitgehend gleichgestellt und erhalten die gleichen Verkehrsrechte (so genannte Freiheiten). Dies sind u. a. die Freiheit, jeglichen Flughafen in der EU aus der Schweiz anzufliegen oder das Recht, Flugverbindungen zwischen zwei EU-Staaten (Madrid–London) anzubieten. Das Abkommen sieht vor, auch über die Freiheit des Angebots von Inlandflügen innerhalb eines EU-Staats (Paris–Lyon) zu verhandeln. Zudem sind die Flugunternehmen frei in der Wahl der Tarife und der Flugzeugtypen. Die Schweiz beteiligt sich auf der Grundlage des Abkommens zudem an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (Easa), welche u. a. für die Zulassung und Aufsicht im technischen Bereich zuständig ist. Über die Einhaltung der Wettbewerbsregeln wachen die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof.



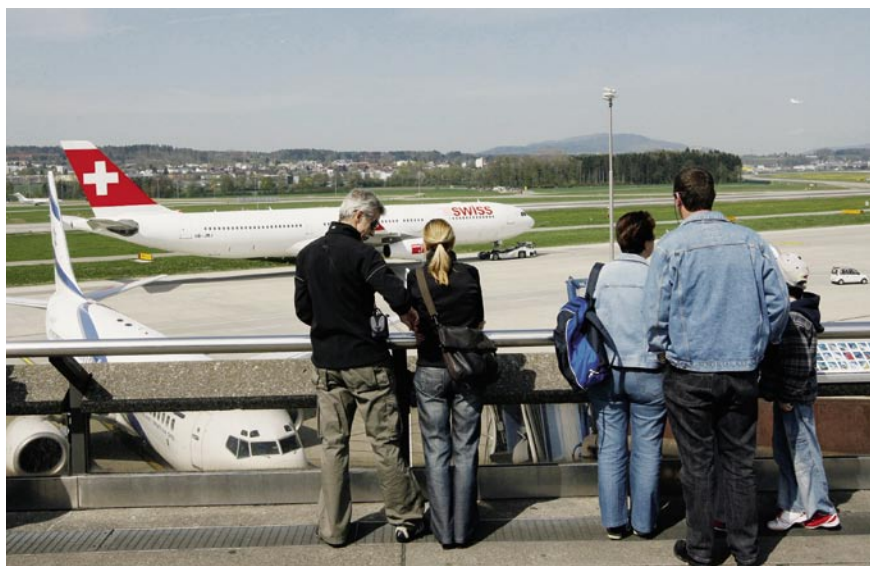


Bild: Keystone

Durch das Luftverkehrsabkommen werden schweizerische Luftverkehrsunternehmen ihrer europäischen Konkurrenz weitgehend gleichgestellt und erhalten die gleichen Verkehrsrechte.

Flugsicherungsdiensten im Einzugsgebiet der schweizerischen Landesflughäfen zu entschärfen.

#### Technische Betriebe

- *Entwicklungs- und Herstellerbetriebe:* In der Schweiz ist insbesondere der Flugzeugentwickler und -Hersteller Pilatus unmittelbar von der auf dem LVA basierenden Teilnahme der Schweiz an der Easa betroffen. So generierte Pilatus im Jahr 2007 rund 30% des Umsatzes im europäischen Markt. Insgesamt wurden bis dato 14 schweizerische Entwicklungsbetriebe und 12 Herstellerbetriebe gemäss den im Easa-Kontext vorgegebenen Anforderungen zertifiziert. Diese Zertifikate werden in der gesamten EU anerkannt. Entwicklungs- und Herstellerbetriebe verfügen in der Schweiz über rund 6000 Vollzeitstellen und erwirtschaften eine Wertschöpfung von rund 800 Mio. Franken.
- *Unterhaltsbetriebe:* Ebenfalls von der Teilnahme an der Easa sind heute die Unterhaltsbetriebe betroffen. Eine im Easa-Kontext ausgestellte Bewilligung für Unterhaltsbetriebe oder -personal wird EU-weit anerkannt. In der Schweiz sind mehrere grosse, weltweit tätige Betriebe im Bereich des Flugzeugunterhalts domiziliert, so z. B. die Jet Aviation AG und die SR Technics Ltd. Unterhaltsbetriebe in der Schweiz beschäftigen rund 10000 Personen (in Vollzeitstellen) und erwirtschaften eine Wertschöpfung von ca. 1,5 Mrd. Franken.

#### Kunden: Breiteres Angebot und flexiblere Tarifstrukturen

Die schweizerischen Flugpassagiere sind als weitere Hauptakteure direkt von den Aus-

wirkungen des LVA betroffen. Sowohl im Freizeit- wie auch im Berufsverkehr wird die Luftfahrt zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der EU häufig benutzt. Rund 65% sämtlicher Flugreisen der schweizerischen Bevölkerung haben als Endziel Destinationen in Europa. Diesen Passagieren kommt die durch das LVA geförderte Qualität der Anbindung der Schweiz an Europa und die mit dem LVA unterstützte Zunahme des Wettbewerbs zwischen schweizerischen und europäischen Luftfahrtunternehmen stark zugute. Sie profitieren dabei von einem breiteren Angebot an internationalen Flugverbindungen, aber auch von einer Flexibilisierung der Tarifstruktur auf innereuropäischen Strecken, die mitunter auch durch das LVA begünstigt worden sein dürfte. Die durch das LVA unterstützte optimale Anbindung an das europäische Flugstreckennetz kommt dabei sowohl Passagieren aus der Schweiz zugute wie auch Passagieren, die über EU-Mitgliedstaaten in die Schweiz einreisen und die Schweiz als Geschäfts- und Tourismusland besuchen wollen. Aufgrund der im LVA vorgesehenen Liberalisierungsschritte dürfte ausserdem die Diversifikation des Angebotes seitens schweizerischer und europäischer Luftfahrtunternehmen nach dem Grounding der Swissair unterstützt worden sein. Die erwähnten positiven Auswirkungen auf die Flugpassagiere gelten in analoger Weise auch für den Frachtverkehr zwischen der Schweiz und der EU.

Obschon die jüngsten in der Schweiz auf der Grundlage des LVA übernommenen EU-Vorschriften im Bereich Flugsicherheit («Security») für die Passagiere zu einigen Unannehmlichkeiten geführt haben, wird durch die Aufnahme der schweizerischen Flughäfen in das europäische Sicherheitssystem gewährleistet, dass aus der Schweiz kommende Passagiere in den EU-Mitgliedstaaten keinen zusätzlichen Sicherheitskontrollen unterworfen werden. Unangenehme und zeitraubende Doppelkontrollen fallen dadurch weg.

Ebenfalls erwähnenswert ist, dass auf der Grundlage des LVA auch die europäischen Passagierrechtsbestimmungen in schweizerisches Recht übernommen werden. Dadurch entspricht der Schutz der Passagiere vor unlauteren Praktiken einzelner Luftfahrtunternehmen in der Schweiz den europäischen Standards.

#### Anwohner von Flughäfen: Europäische Schutznormen

Mit den europäischen Regeln über Lärm- und Emissionsbegrenzung kommen auch die schweizerischen Anwohner von Flughäfen in den Genuss der europäischen Schutznormen. Die diesbezüglichen Bestimmungen, die der-

**Ausblick**

Der europäische Luftverkehr steht in mehrfacher Hinsicht im Umbruch. Im Bereich der Fluggesellschaften dürfte eine Marktberreinigung bevorstehen. Fluggesellschaften, die ein umfassendes Streckennetz abdecken, müssen im Rahmen von Allianzen tätig werden oder ihre Aktivitäten auf Nischenmärkte verlegen. Das LVA schafft die Voraussetzungen, damit sich schweizerische Fluggesellschaften nahtlos in derartige Verbände eingliedern können. Es gewährt aber auch denjenigen Unternehmen, die sich in Nischenmärkten behaupten wollen, die Möglichkeit, ihr Streckennetz relativ frei den Marktbedürfnissen anzupassen und Regionalflughäfen in ganz Europa in ihr Streckennetz aufzunehmen. Gleichzeitig dürfte das LVA auch zukünftig einen wichtigen Beitrag dazu leisten, um den Wettbewerb zwischen schweizerischen und europäischen Luftfahrtunternehmen aufrechtzuerhalten, mit den entsprechenden positiven Auswirkungen auf die Diversifikation des Angebots und die Tarifgestaltung im Luftverkehr Schweiz-EU.

In ähnlichem Ausmass dürften sich auch die Märkte sowie das rechtlich-institutionelle Umfeld

im Bereich der Flugsicherung und im Flugzeugunterhalt verändern. Es wird entscheidend sein, dass sich schweizerische Unternehmen auf gleicher Ebene wie ihre europäischen Konkurrenten bewegen können. Dies ist mit dem LVA und seinen regelmässigen Anpassungen im Rahmen des gemischten Luftverkehrsausschusses Schweiz-EG gewährleistet. Insbesondere die Teilnahme der Schweiz an der sich weiterentwickelnden Easa sowie die Integration in den SES müssen vor diesem Hintergrund als Schlüsselfaktoren angesehen werden.

Der europäische und der schweizerische Luftverkehrsmarkt lassen sich nicht trennen, und die vollständige Integration der Schweiz in das europäische Luftfahrtsystem ist die logische Konsequenz aus dieser Erkenntnis. Das LVA bietet Gewähr dafür, dass sich die schweizerische Luftfahrtindustrie auf dem europäischen Markt mit gleich langen Spiesen behaupten kann, mit den entsprechenden positiven Auswirkungen auf die in der Luftfahrt tätige Arbeitnehmerschaft und die Wertschöpfung in den luftfahrtverwandten Bereichen.

zeit Anwendung finden, gehen zwar im Ergebnis nicht über die bereits zuvor von der Schweiz gestützt auf nationales Recht eingeführten Vorschriften hinaus. Die Einbettung in den europäischen Gesamtrahmen sorgt jedoch insofern für eine grössere Beständigkeit dieser Schutznormen, als sie dank ihres europäischen Charakters von andern Staaten kaum in Frage gestellt werden können.

**Fazit**

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es äusserst schwierig ist, die Effekte des LVA auf den Luftverkehr zwischen der Schweiz und der EG eindeutig zu identifizieren und zu bemessen. Es darf jedoch angenommen werden, dass das LVA den Regenerierungs- und Wachstumsprozess nach der Luftfahrtkrise 2001/2002 positiv beeinflusst hat und sowohl für schweizerische wie auch für europäische Luftverkehrsunternehmen eine gute Ausgangslage geschaffen hat, um den schweizerisch-europäischen Markt in einem liberalen und durch Wettbewerb geprägten Umfeld bearbeiten zu können. ■



*Ihre Zufriedenheit - unser Bestreben*

- Seminare
- Tagungen
- Kongresse
- Bankette
- Theater
- Konzerte
- Firmenanlässe
- Privatanlässe
- Beherbergung
- ....

Schlagwörter, die unseren Alltag begleiten.

Nutzen Sie unsere Erfahrung & Flexibilität.

**Hotel Thurgauerhof**  
 Thomas-Bornhauser-Strasse 10, CH-8570 Weinfelden  
 Telefon +41 71 626 33 33 Telefax +41 71 626 34 34  
 info@thurgauerhof.com www.thurgauerhof.com



«Risikomonitoring ist eine gute Sache»

**GUTSCHEIN -**

Volkswirtschaft, einlösbar bis 31.12.2009

Wir schenken Ihnen 5% auf Raummiete & Technik bei Ihrer ersten Veranstaltung im Hotel Thurgauerhof!  
 Einfach diesen Gutschein bei der Reservation abgeben.

# Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen

Das am 1. Juni 2002 in Kraft getretene Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft ist für einen freien Handel von Industrieprodukten mit der EU von zentraler Bedeutung und verleiht der Schweiz in vielen Produktsektoren quasi einen EWR-Status. Die erleichterten Marktzutrittsbedingungen bringen insbesondere für Schweizer Exporteure grosse administrative, zeitliche und finanzielle Vorteile. Auch Schweizer Konformitätsbewertungsstellen, Importeure und Nachfrager profitieren vom Abkommen.

## Warum ist dieses bilaterale Abkommen notwendig?

Für ein Land wie die Schweiz mit einem vergleichsweise kleinen Heimmarkt ist ein möglichst ungehinderter Zugang zu ausländischen Märkten und insbesondere zu denen der Europäischen Union (EU) als wichtigstem Handelspartner der Schweiz von zentraler Bedeutung. Nach einem weitgehenden Abbau der Zölle gehören ungleiche nationale Produktvorschriften, deren unterschiedliche Anwendung sowie die Nichtanerkennung ausländischer Konformitätsbewertungen<sup>1</sup> (Prüfungen, Zertifizierungen, Inspektionen und Zulassungen) zu den wichtigsten technischen Handelshemmnissen im grenzüberschreitenden Warenverkehr.

Aufgrund der Ablehnung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) im Dezember 1992 beteiligte sich die Schweiz vorerst nicht am Prozess der Beseitigung der technischen Handelshemmnisse durch die Ausdehnung des EU-Binnenmarktes auf die Mitgliedsstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). In der Folge verabschiedete der Bundesrat im Januar 1993 auf nationaler Ebene erste Massnahmen zur marktwirtschaftlichen Erneuerung. Dabei erteilte er unter anderem den Auftrag, die bestehenden Produktvorschriften auf Gesetzes- und Verordnungsstufe auf ihre Kompatibilität mit dem EU-Recht zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Mit dem *Bundesgesetz über technische Handelshemmnisse (THG)*<sup>2</sup>, welches am 1. Juli 1996 in Kraft getreten ist, wird gewährleistet, dass in der Schweiz erarbeitete technische Vorschriften systematisch an jene der EU angeglichen werden, ausser wenn Ausnahmen namentlich aus Gründen der Wahrung öffentlicher Inte-

ressen – beispielsweise dem Schutz der Gesundheit, der Umwelt oder der Konsumenten – erforderlich sind.

Weil die EU im Gegensatz zur Schweiz im Ausland durchgeführte Konformitätsbewertungen (KB) nur anerkennt, wenn mit dem betroffenen Land ein Staatsvertrag besteht, konnte die gegenseitige Anerkennung dieser KB mit der EU nur im Rahmen eines bilateralen Abkommens verwirklicht werden. Dieses *Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Mutual Recognition Agreement, MRA)*<sup>3</sup> im Rahmen der Bilateralen I ist seit dem 1. Juni 2002 in Kraft.

## Bedeutung des MRA für die Schweizer Wirtschaft<sup>4</sup>

Gestützt auf die Zollstatistik kann der Umfang der Schweizer Exporte in die EU, die vom MRA betroffen sind, auf rund 47 Mrd. Franken geschätzt werden.<sup>5</sup> Die entsprechenden Importe aus der EU belaufen sich ebenfalls auf rund 47 Mrd. Franken.<sup>6</sup> Eine Studie<sup>7</sup> zeigt, dass seit 2002 der Handel von Gütern, die in den Geltungsbereich des MRA fallen, ein stärkeres Wachstum zu verzeichnen hatte als derjenige anderer Güter. Der Autor führt dies auf die Senkung der handelsbezogenen Kosten sowie auf Spezialisierungs- und Skaleneffekte zurück. Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Reduktion von Handelsbarrieren sind aufgrund der kostensenkenden und wettbewerbssteigernden Effekte des MRA eindeutig positiv.

## Auswirkungen auf Exporteure und Importeure

Das MRA stellt sicher, dass für die schweizerischen Hersteller in den vom Abkommen abgedeckten Produktbereichen auf dem europäischen Markt *praktisch dieselben Marktzutrittsbedingungen gelten wie für ihre Konkurrenten aus der EU*. Dementsprechend können sich Schweizer Exporteure für die KB der im MRA eingeschlossenen Produkte *an eine einzige wahlweise schweizerische oder europäische Konformitätsbewertungsstelle (KBS)* wenden, um ihre Erzeugnisse sowohl in der EU als in der Schweiz in Verkehr zu bringen. Seit am 1. Februar 2007 die ursprüngliche Beschränkung des Abkom-

1 Eine Konformitätsbewertung ist eine systematische Prüfung, um festzustellen, inwieweit ein Produkt, ein Verfahren oder eine Dienstleistung bestimmten, vorgegebenen Anforderungen genügen. Der Begriff wird im MRA in einem weitgefassten Sinne verwendet und schliesst insbesondere auch staatliche Zulassungen mit ein.

2 SR 946.51.

3 SR 0.946.526.81.

4 Um die wirtschaftlichen Auswirkungen des MRA auf die Schweizer Wirtschaft zu evaluieren, hat das Seco eine Umfrage bei Schweizer Wirtschaftsverbänden, Konformitätsbewertungsstellen sowie der Schweizerischen Akkreditierungsstelle durchgeführt und nach den Vor- und Nachteilen des Abkommens gefragt. Die quantitativen Auswirkungen des MRA auf den Aussenhandel wurden im Rahmen einer Masterarbeit der Universität Genf ausgewertet. Die Ergebnisse der Umfrage und der akademischen Analyse sind in den nachfolgenden Darlegungen mit eingeflossen.

5 Zahlen 2006. In diesem Betrag sind folgende Produktkategorien enthalten: Haushaltsapparate, Maschinen, Fahrzeuge (ausser Zweiradfahrzeuge), Präzisions- und Messinstrumente, Spielzeuge, Medizinprodukte und Telekommunikationsinstallationen.

6 Die Übereinstimmung des Export- und Importbetrags ist rein zufällig; die jeweiligen Werte innerhalb der Produktkategorien weichen zum Teil deutlich voneinander ab.

7 Loridan, M., *Les Approches bilatérales de réduction des OTC entre la Suisse et la CE*, Université de Genève, Département d'Economie politique, Oktober 2008.



**Nadja Meier**  
Nichttarifarisches Massnahmen, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



**Heinz Hertig**  
Leiter Nichttarifarisches Massnahmen, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Tabelle 1

**Eingeschlossene Produktsektoren**

<b>Kapitel 1</b>	Maschinen
<b>Kapitel 2</b>	Persönliche Schutzausrüstungen
<b>Kapitel 3</b>	Spielzeug
<b>Kapitel 4</b>	Medizinprodukte
<b>Kapitel 5</b>	Gasverbrauchseinrichtungen und Heizkessel
<b>Kapitel 6</b>	Druckgeräte
<b>Kapitel 7</b>	Funkanlagen und Telekommunikationsendgeräte
<b>Kapitel 8</b>	Geräte und Schutzsysteme zur Verwendung in explosionsgefährdeten Bereichen
<b>Kapitel 9</b>	Elektrische Betriebsmittel und elektromagnetische Verträglichkeit
<b>Kapitel 10</b>	Baugeräte und Baumaschinen
<b>Kapitel 11</b>	Messgeräte
<b>Kapitel 12</b>	Kraftfahrzeuge
<b>Kapitel 13</b>	Land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen
<b>Kapitel 14</b>	Gute Laborpraxis (GLP)
<b>Kapitel 15</b>	Inspektion der guten Herstellungspraxis (GMP) für Arzneimittel und Zertifizierung der Chargen
<b>Kapitel 16</b>	Bauprodukte

Quelle: Meier / Die Volkswirtschaft

Kasten 1

**Inhalt des Abkommens**

Das Abkommen regelt die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (KB) in mittlerweile 16 Produktsektoren, für welche die EG harmonisierte, für den Binnenmarkt gültige Vorschriften erlassen hat und eine KB vorschreibt. Zu diesem Zweck anerkennen die Vertragsparteien eine Anzahl zumeist privater Konformitätsbewertungsstellen (KBS) und verpflichten sich, von diesen im Exportstaat nach Vorschriften der importierenden Partei durchgeführte KB zu akzeptieren. Diese gegenseitige Anerkennung erfolgt auf zwei Ebenen:

- Soweit die schweizerischen Produktvorschriften mit jenen der EG übereinstimmen, muss für den Export in die EU keine erneute KB durchgeführt werden (Art. 1 Abs. 2). Mit diesem so genannten «MRA plus» genügt somit eine einzige auf der Basis des schweizerischen oder des EG-Rechts durchgeführte KB, um die Erzeugnisse in der Schweiz und in der EU in Verkehr zu bringen.
- Sofern sich die schweizerische Gesetzgebung von jener der EG unterscheidet, müssen die schweizerischen und europäischen Produkte, um auf beiden Märkten kommerzialisiert zu werden, nach wie vor hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit beiden Vorschriften überprüft werden (Art. 1 Abs. 2). Diese Prüfung kann allerdings durch dieselbe KBS erfolgen.

Das Abkommen ermächtigt die Hersteller zudem, auf der Grundlage einer Konformitätsbescheinigung einer im Rahmen des MRA anerkannten schweizerischen oder europäischen KBS auf ihren Erzeugnissen die für den europäischen Markt erforderliche CE-Kennzeichnung anzubringen.

mens auf Waren aus den Vertragsparteien weggefallen ist, können Schweizer Exporteure auch in nichteuropäischen Ländern hergestellte Erzeugnisse im Hinblick auf ihre Vermarktung im EU-Raum von schweizerischen KBS prüfen und zertifizieren lassen und bei positiver Bewertung die CE-Kennzeichnung anbringen. Damit wird einerseits der zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft Rechnung getragen. Andererseits ist es für die Exporteure weiterhin möglich, sich an die örtlich nächstgelegene, sprachlich vertraute und ihren Bedürfnissen am besten entsprechende KBS zu wenden.

Der vereinfachte Vermarktungsprozess und der verringerte administrative Aufwand bringen einen *Zeitgewinn beim Erschliessen der jeweiligen Auslandmärkte und erhebliche finanzielle Einsparungen*. Ein führendes Schweizer Pharmaunternehmen bestätigt, dass ohne MRA die Komplexität der Abläufe und die Herstellungskosten erhöht werden könnten und mittel- bis langfristig der Produktionsstandort Schweiz gefährdet wäre

Die Mehrkosten aufgrund zusätzlicher Konformitätsbewertungen im Importland betragen im Durchschnitt ungefähr 0,5% bis 1% des Produktwerts. Somit kann die Exportindustrie dank dem Abkommen insgesamt jährlich rund 250–500 Mio. Franken einsparen.

Das Abkommen ist insbesondere für die Schweizer Exportindustrie mit hohem High-Tech-Anteil – wie beispielsweise die Pharmabranche, die Maschinenindustrie, Hersteller von medizinischen Apparaten sowie von Telecom-Ausrüstungen – von grösster Bedeutung. Denn je komplexer die Erzeugnisse

sind, desto aufwändiger sind die Konformitätsbewertungsverfahren.

Seit dem Inkrafttreten der Bilateralen I wurden zudem die Exporte in die durch die EU-Erweiterung in das MRA automatisch eingeschlossenen aufstrebenden mittel- und osteuropäischen Staaten wesentlich vereinfacht. Insgesamt hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Exportindustrie auf dem EU-Binnenmarkt aufgrund all dieser Vorteile erheblich verbessert.

Analog zu den Exporten in die EU wird für die im MRA eingeschlossenen Produkte auch der Marktzugang der aus der EU eingeführten Produkte erleichtert. Da die Schweiz im Interesse eines funktionsfähigen Wettbewerbs gemäss Artikel 18 Absatz 2 des THG vorher schon KB von ausländischen Stellen mit einer den schweizerischen Anforderungen gleichwertigen Qualifikation anerkannte, sind die aus dem Abkommen entstandenen Importerleichterungen von geringerer Bedeutung als jene für die schweizerische Exportwirtschaft. Mit dem MRA ist die Rechtssicherheit für die Importeure gewährleistet, da diese Anerkennung nun staatsvertraglich geregelt ist.

**Auswirkungen auf die Konformitätsbewertungsstellen**

Die Anzahl der KB am gesamten Zertifizierungsvolumen, welche die KBS unter dem MRA ausstellen, hat seit dem Inkrafttreten gemäss der Umfrage bei den KBS aufgrund grösserer internationaler und nationaler Anerkennung und Akzeptanz der Schweizer KBS mehrheitlich zugenommen. Ohne das Abkommen wären nach Einschätzung der KBS zahlreiche Kunden zu ausländischen Zertifizierern abgewandert, da die Unternehmen in der Regel nur mit einer Zertifizierungsstelle zusammenarbeiten wollen. Dadurch wären gewisse Schweizer KBS in Konkurs gegangen. Ausserdem können die schweizerischen KBS aufgrund des MRA *auch für ausländische Hersteller Prüfberichte anfertigen und Bescheinigungen ausstellen*. Einzelne KBS gaben an, dass sie sich aufgrund ihres schnellen und effizienten Verfahrens trotz grösserer Distanzen insbesondere auch bei Kundschaft aus dem angrenzenden Ausland durchsetzen konnten. Seit dem Wegfall der Ursprungsklausel können die schweizerischen KBS im Hinblick auf die Vermarktung im EU-Markt auch in nicht-europäischen Ländern hergestellte Produkte zertifizieren. Da der Anteil der Kunden aus Drittstaaten nach Angaben der befragten KBS heute weniger als 10% beträgt, besteht hier noch ein grosses Potenzial.

Für die KBS brachte das MRA sowohl *administrative wie finanzielle und zeitliche Ent-*

### Fallbeispiel: Zahnimplantate

Ein Zahnimplantatehersteller möchte seine Produkte in der Schweiz und im EU-Raum verkaufen. Gemäss der schweizerischen Medizinprodukteverordnung (MepV) vom 17. Oktober 2001 (AS 2001 3487) und der Richtlinie des Europäischen Rates vom 14. Juni 1993 über Medizinprodukte (93/42/EWG) müssten Zahnimplantate vor dem erstmaligen Inverkehrbringen in beiden Märkten durch eine nationale KBS auf die Übereinstimmung mit der jeweiligen geltenden Gesetzgebung überprüft werden. Dank dem Einschluss der Medizinprodukte ins MRA und der Anerkennung der Gleichwertigkeit der schweizerischen und europäischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in diesem Produktsektor reicht jedoch eine einzige KB aus. Dies bedeutet, dass der Hersteller die Zahnimplantate entweder von einer durch das MRA anerkannten europäischen KBS oder von einem durch die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS) akkreditierten und durch die zuständige Fachbehörde Swissmedic unter dem MRA bezeichneten Schweizer KBS in der Nähe seiner Produktionsstätte zertifizieren lassen kann. Dafür stellt er der KBS alle für die KB erforderlichen Angaben – wie Name und Adresse des Herstellers, Beschreibung des Herstellungsverfahrens und Gebrauchsanleitung – zur Verfügung. Die KB wird nach einem produktspezifischen Verfahren durchgeführt. Dadurch wird die Konformität mit den vorgeschriebenen Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen an das Produkt gewährleistet. Die positive Begutachtung erlaubt dem Hersteller schliesslich, die Konformitätserklärung für seine Zahnimplantate auszustellen und das MD- oder CE-Konformitätskennzeichen mit der Kennnummer der verantwortlichen KBS anzubringen. Das CE-Kennzeichen weist – wie auch die Prüfberichte sowie Konformitätsbescheinigungen und -erklärungen – auf die Übereinstimmung mit dem entsprechenden EG-Recht hin. Der Hersteller ist gemäss MRA verpflichtet, die technische Dokumentation zusammen mit der Konformitätserklärung für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren nach der Herstellung des letzten Produkts zur Einsichtnahme durch die nationalen Behörden bereitzuhalten.

lastungen mit sich. Da dank dem MRA für die EU bestimmte Schweizer Exportprodukte in der Schweiz zertifiziert werden können, ist die komplexe Zusammenarbeit als Subcontractor mit KBS aus der EU nicht mehr nötig. Weiter ist es aufgrund der Sprache und der kurzen Distanzen einfacher, Produkte im Produktionsland zu zertifizieren und Firmen zu inspizieren. Ausserdem werden alle bezeichneten Stellen in einer Datenbank der EU, dem so genannten «Nando-System», aufgelistet. Doppelspurigkeiten bei der Beurteilung der Fachkompetenz der KBS werden vermieden, da dank dem MRA eine Akkreditierung durch die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS) für eine Bezeichnung im MRA hinreichend ist. Aus finanzieller Sicht konnten die KBS nach anfänglich notwendigen Investitionen (Akkreditierungsverfahren, Bezeichnung, Kenntnis der europäischen Vorschriften) ebenfalls profitieren, weil sie einerseits Neukunden dazugewinnen und der Abwanderung von Schweizer Kunden vorbeugen konnten. Andererseits reduzieren die einheitlichen Verfahren den finanziellen Aufwand für die KB. Die Umfrage ergab weiter, dass der zeitliche Aufwand für die Verfahren teilweise reduziert werden konnte – dies obwohl der Zeitaufwand aufgrund der immer komplexeren und sich schnell ändernden Normen tendenziell eher zunimmt.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt für unsere Wirtschaft ist die Existenz einer kompetenten Infrastruktur. KBS beurteilen nicht nur die Qualität und Sicherheit von Produkten gemäss den einschlägigen Anforderungen, sondern unterstützen die Wirtschaft auch bei der Entwicklung neuer Produkte. Sie sind daher wichtige Know-how-Träger und ein entscheidender Faktor für die Innovation.

### Auswirkungen auf die Schweizer Nachfrager

Aus der Umfrage geht hervor, dass die Schweizer Nachfrager (Konsumenten und Verwender von Vorprodukten) vom MRA profitieren, indem die *aus der EU importierten Zwischen- und Endprodukte günstiger* werden, wenn sie nur einer einzigen KB unterzogen werden müssen. Im Rahmen der Beantwortung des Postulats David zur Preisinsel Schweiz hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) für 50 Produkte unter anderem untersucht, wie gross die Preiswirkungen von Konformitätsbewertungen und Zulassungsverfahren sind.<sup>8</sup> Handelshemmnisse waren gemäss der Untersuchung für über 20% der Preisdifferenzen gegenüber den drei Nachbarländern Deutschland, Frankreich und Italien verantwortlich. Das MRA trägt dazu bei, dass die Anzahl solcher Handelshemmnisse für die abgedeckten Produkte re-

duziert wird, und wirkt so preissenkend für die Nachfrager. Auch auf in der Schweiz erzeugte und verkaufte Produkte hat das MRA eine *preisdämpfende Wirkung*, da die Produkte bei einer der zahlreichen KBS in der Schweiz geprüft werden können. Preisliche Vorteile für die Nachfrager entstehen zusätzlich durch den erhöhten Inlandwettbewerb, der durch die Vereinfachung des Marktzugangs für Importe gefördert wird. Der vereinfachte Warenimport aus der EU dürfte zudem die *Auswahl im Produktangebot in den betroffenen Produktbereichen ausweiten*.

### Fazit

Insgesamt erhöht das Abkommen den Öffnungsgrad der schweizerischen Volkswirtschaft gegenüber dem europäischen Markt und stärkt die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ebenso wie die Wettbewerbsintensität im schweizerischen Binnenmarkt. Damit werden die Preise in der Schweiz gedämpft und die mittel- und längerfristigen Voraussetzungen für das Wachstum sowie für eine nachhaltige Sicherung der Beschäftigung verbessert.

Das vorliegende Abkommen ist ein Kernelement der schweizerischen Handelsbeziehungen mit der EU. Die Pflege sowie der Ausbau der bestehenden Abkommen ist vom Bundesrat als europapolitische Priorität<sup>9</sup> festgelegt worden. Wie der kürzlich erfolgte Einschluss des Bauproduktekapitels zeigt, hat die EU ebenfalls ein Interesse am MRA. Somit besteht in Zukunft noch ein bedeutendes Entwicklungspotenzial für den Einschluss weiterer Produktbereiche. ■

8 Seco (2008): Preisinsel Schweiz: Berichte in Erfüllung des Postulates David (05.3816).

9 Europabericht 2006 vom 28. Juni 2006, BBl, 2006, 6815.

# Standortvorteil Personenfreizügigkeit

Die Personenfreizügigkeit zählt zu den Standortvorteilen der Schweiz. Sie erlaubt der schweizerischen Wirtschaft, ihren Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften zu decken und ist einseitigen Zugangsregeln zum schweizerischen Arbeitsmarkt klar überlegen. Nachdem überdies negative Verwerfungen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt ausgeblieben sind, muss der bilaterale Weg aus arbeitsmarktlicher Sicht unbedingt fortgesetzt werden. Nach einer Umfrage des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes und Economiesuisse messen über 80% der Branchen dem Freizügigkeitsabkommen einen entscheidenden Stellenwert für ihr Wachstum in den vergangenen Jahren bei. 85% bezeichnen den Zugriff auf den europäischen Arbeitsmarkt als wichtig bis sehr wichtig für die Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte. Alle Branchen fordern eine Fortführung der Personenfreizügigkeit.



**Thomas Daum**  
Direktor, Schweizerischer Arbeitgeberverband,  
Zürich

## Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften

Die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften ist ein entscheidender Standortfaktor in unserem Lande. Die Bedeutung hat mit dem markanten Wandel in den Beschäftigungsstrukturen noch zugenommen. Während die anspruchsvollen und selbstständigen Arbeiten stark zunehmen, gehen die einfachen und repetitiven Tätigkeiten zurück. Die Statistiken zeigen zudem auf, dass die Zuwanderung dem Wandel der Beschäftigungsstrukturen weitgehend folgt. Die Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarkts zur EU unterstützt also die qualitative Weiterentwicklung unserer Volkswirtschaft.

Die Nachfrage der schweizerischen Unternehmen nach qualifizierten Arbeitskräften wird weiter zunehmen, weil unsere Wirtschaft wegen der hohen Arbeitskosten vor allem im oberen bzw. obersten Leistungsbereich wachsen muss und überdurchschnittlich stark in Know-how-intensiven Branchen aktiv ist. Das erfordert auf der Personalseite eine grosse Zahl von qualifizierten und spezialisierten Arbeitskräften, für deren Rekrutierung der schweizerische Arbeitsmarkt mit seinen 3,9 Mio. Beschäftigten zu klein ist. Der Zugriff auf den europäischen Arbeitsmarkt bietet hier die nötige Ergänzung.

## Wichtige Mobilität der schweizerischen Arbeitnehmenden

Bei der Bewertung des Freizügigkeitsabkommens ist auch die Öffnung des europäischen Arbeitsmarkts für schweizerische Arbeitskräfte zu beachten. Sie erweitert nicht nur die beruflichen Optionen der Betroffenen, sondern nützt ebenso den exportorientierten bzw. international aktiven Unternehmungen. Diese sind bei der Kundengewinnung, Offertstellung, Projektentwicklung und Projektrealisierung ebenso auf den freien Zugang ihrer Mitarbeitenden zu den Auslandsmärkten angewiesen wie bei der Anwenderunterstützung und beim Unterhalt. Einfache und verlässliche – d. h. von keinerlei Transferhindernissen gestörte – Kundenbeziehungen sind im heutigen Geschäft von entscheidender Bedeutung.

## Ungenügende einseitige Öffnung

Einseitige Zugangsregeln sind für den schweizerischen Arbeitsmarkt keine valable Alternative zur Personenfreizügigkeit. Ein solches Zugangsregime brächte für alle Beteiligten mehr Aufwand und Unsicherheit und wäre für ausländische Arbeitnehmende nicht sehr einladend. Mit einseitigen Regeln wäre zudem der Zugang der schweizerischen Arbeitskräfte zum europäischen Arbeitsmarkt nicht sichergestellt. Ohne Freizügigkeitsabkommen entfielen auch die europaweit geltenden Regeln über die Koordination der Sozialversicherungen und die Diplomanerkennung. Die Mobilität der schweizerischen und ausländischen Arbeitskräfte, die immer häufiger in verschiedenen Gastländern tätig sind, würde dadurch entscheidend behindert.

Während also mit den bilateralen Verträgen (etappenweise) praktisch ein einheitlicher Arbeitsmarkt Schweiz/EU geschaffen wird, vermöchten unilaterale Zugangsregeln die Rekrutierungs- und Mobilitätsbedürfnisse der Arbeitgeber und Arbeitnehmenden nicht zu befriedigen. Unter einem einseitigen Zugangsregime würde zudem die Allokation der Arbeitskräfte (wieder) durch behördliche Entscheidungen (Selektion der Entsendeländer, Zuteilung der Kontingente etc.) statt durch die Nachfrage der Unternehmen gesteuert, was ein bedauerlicher Rückschritt in der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik wäre.

## Entkräftete Befürchtungen

Entgegen häufig geäusserten Befürchtungen führte die Personenfreizügigkeit nicht zu negativen Verwerfungen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt. Die Zuwanderung erfolgt kontrolliert nach den Bedürfnissen der Wirtschaft, und es sind keine Verdrängungseffekte festzustellen. Die Freizügigkeit dient nicht dem «Import» von Billigarbeitskräften, sondern wird vor allem von qualifizierten und spezialisierten Arbeitskräften in Anspruch genommen. Die Lohnentwicklung wird nicht negativ beeinflusst. Und vereinzelte Fälle von Lohndumping konnten dank der flankierenden Massnahmen weitgehend korrigiert werden. ■

## Bilaterale ja – aber zu Schweizer Löhnen

Die Schweiz als kleines und wirtschaftlich hoch entwickeltes Land mitten in Europa ist auf gute und geregelte Verhältnisse mit der Europäischen Union (EU) angewiesen. Die Gewerkschaften haben deshalb die bilateralen Verträge grundsätzlich immer befürwortet. Dies gilt auch für die Personenfreizügigkeit, die wirtschaftlich und gesellschaftlich Vorteile bringt. Die Zustimmung der Gewerkschaften zu den bilateralen Verträgen erfolgte allerdings nicht bedingungslos. Bereits 1998 verlangte der Schweizerische Gewerkschaftsbund mit der Parole «Nein, wenn nicht» die Einführung nicht-diskriminierender flankierender Massnahmen zum Schutz der Schweizer Löhne als Bedingung für das Ja zu den bilateralen Verträgen.



**NR Paul Rechsteiner**  
Präsident Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB), Bern

### Flankierende Massnahmen für den Erfolg entscheidend

Diese flankierenden Massnahmen sollten das bisherige System fremdenpolizeilicher Steuerung des Zugangs zum schweizerischen Arbeitsmarkt ablösen. Sie wurden in der Folge, wenn auch nicht ohne grössere Widerstände, als Konzession an die Arbeitnehmenden – und an die Gewerkschaften – beschlossen. Bei der Erweiterung der EU und dem schrittweisen Einbezug dieser Länder in die Personenfreizügigkeit wurden die flankierenden Massnahmen verstärkt. Rückblickend muss festgehalten werden, dass die Volksabstimmungen zur Personenfreizügigkeit ohne das mit den flankierenden Massnahmen verbundene Versprechen des Schutzes der Löhne wohl kaum erfolgreich verlaufen wären. Die flankierenden Massnahmen waren ein entscheidender Unterschied zum Abstimmungsfiasko über den EWR von 1992.

Die Arbeitnehmenden haben kein primäres Interesse an der erweiterten Konkurrenz in einem offenen europäischen Arbeitsmarkt. Für die Öffnung sprechen handfeste Vorteile der wirtschaftlichen Entwicklung in einer international – und vor allem europäisch – eng verflochtenen Volkswirtschaft. Die Risiken eines offenen Arbeitsmarkts lassen sich mit Regulierungen zum Schutz der Arbeitsbedingungen bekämpfen, vorausgesetzt diese werden entschieden und glaubwürdig umgesetzt. Die Öffnung des Arbeitsmarkts ist somit politisch, volkswirtschaftlich und sozial eng mit glaubwürdigen flankierenden Massnahmen zur Absicherung der Löhne verknüpft. Die Öffnung des Arbeitsmarkts darf nicht auf Kosten der Arbeits- und Lebensbedingungen der hier ansässigen Bevölkerung erfolgen.

### Kontrollen von Arbeitsbedingungen und Löhnen unabdingbar...

Ein erster Tatbeweis für die Ernsthaftigkeit der flankierenden Massnahmen liegt in der Umsetzung der Kontrolle der Arbeitsbedingungen in den Kantonen und über die paritätischen Kommissionen. Die Zahl der Kontrollen wurde nach entsprechenden gewerkschaftlichen Forderungen erheblich ausgebaut. Auch wenn substanzielle Fortschritte erreicht wurden, besteht in verschiedenen

Kantonen und Branchen noch Handlungsbedarf. Schwerpunktmässig braucht es mehr Lohnkontrollen in Schweizer Betrieben, die von dem sich öffnenden europäischen Arbeitsmarkt profitieren. Die flankierenden Massnahmen zum Schutz der Löhne stehen und fallen mit effizienten Kontrollen.

### ... aber nicht ausreichend

Handlungsbedarf besteht sodann bei der Umsetzung der materiellen Instrumente, die zum Schutz gegen Lohndumping beschlossen wurden. Zum einen geht es um die Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen (GAV), zum andern um den neuen zwingenden Normalarbeitsvertrag, mit dem erstmals in der Schweiz verbindliche Minimallohne für bestimmte Branchen von Gesetzes wegen vorgeschrieben werden können. Die Gewerkschaften ziehen grundsätzlich das Instrument des GAV vor. Wo es aber in prekären Branchen keinen Arbeitgeberverband gibt oder wo sich die Arbeitgeber weigern, GAV abzuschliessen, muss der Normalarbeitsvertrag die Lücke schliessen. Nach ersten erfolgreichen Schritten in den Kantonen Tessin und Genf sind die tripartiten Kommissionen jetzt auf nationaler Ebene gefordert. Das neue gesetzliche Instrumentarium darf keine Leerformel bleiben, sondern muss seine Tauglichkeit in der Praxis beweisen.

Eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung prekärer Arbeitsverhältnisse in dem sich öffnenden europäischen Arbeitsmarkt kommt der Vollzugsoffensive im Bereich der Temporärarbeit zu. Den wirksamsten Beitrag dazu leistet der neu verhandelte GAV für die Temporärbranche, der bei allen verbleibenden Problemen klare Verbesserungen brächte. Der Angelpunkt auch dieses GAV ist die Allgemeinverbindlicherklärung.

Völlig neue und mutwillig selbst geschaffene Probleme bringt der Entwurf des Bundesrats für ein neues öffentliches Beschaffungsrecht (BöB). Dieser würde mit dem Verzicht auf das Niveau der GAV und der Arbeitsbedingungen des Leistungsortes exakt das preisgeben, was die Eckwerte der flankierenden Massnahmen überhaupt sind. Diese Prinzipien des bisherigen Beschaffungsrechts des Bundes sind für die Gewerkschaften deshalb unverhandelbar. ■

# Positive Erfahrungen der Kantone mit der Personenfreizügigkeit und den flankierenden Massnahmen

Das Freizügigkeitsabkommen wurde im Rahmen der Bilateralen I für eine anfängliche Dauer von sieben Jahren abgeschlossen. Auf schweizerischer Seite muss die Schweiz bis spätestens 31. Mai 2009 entscheiden, ob die Personenfreizügigkeit auf unbestimmte Zeit weitergeführt werden soll. Die bisherigen Erfahrungen der Kantone mit der Freizügigkeit sind eindeutig positiv. Die Weiterführung sichert das bilaterale Vertragsnetz zwischen der Schweiz und der EU und damit den Zugang der Schweizer Wirtschaft zum europäischen Binnenmarkt. Die Ausdehnung auf die neuen EU-Mitgliedstaaten Rumänien und Bulgarien ist eine logische Konsequenz des bilateralen Wegs.



RR Dr. Josef Keller  
Volkswirtschaftsdirektion  
St. Gallen, Präsident VDK  
2004 bis 2008

Das Freizügigkeitsabkommen ist das wirtschaftlich bedeutendste Abkommen der Schweiz mit der EU. Die Zahlen, welche die Bundesverwaltung in den vergangenen Monaten veröffentlichte, belegen, dass die Auswirkungen insgesamt positiv ausfallen. Etwa ein Drittel des Wachstums zwischen 2004 und 2007 gingen darauf zurück; dies entspricht jährlich rund 1% des BIP oder 4–5 Mrd. Franken. Für die Schweizer Unternehmen ist das Abkommen wichtig zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, aber auch um den Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu sichern.

## Grosse Bedeutung für die Kantone

Die Personenfreizügigkeit erleichtert die Mobilität der Arbeitskräfte und verbessert die Chancen, geeignetes Personal zu rekrutieren und so den Standort Schweiz – und damit auch die Kantone – im internationalen Wettbewerb besser zu positionieren. Sämtliche Branchen sind mittlerweile mit einem Mangel an Arbeitskräften konfrontiert und daher auf die Personenfreizügigkeit angewiesen. Die Personenfreizügigkeit schafft die Möglichkeit, eine Vielzahl von Stellen zu besetzen, für die hier ansässige Unternehmen im Inland keine geeigneten Arbeitskräfte mehr finden. Dadurch können diese ihre Wachstumschancen in der Schweiz wahrnehmen und neue Stellen schaffen. Unternehmen aus dem Ausland erleichtert die Personenfreizügigkeit den Ansiedlungsentscheid, weil sie die Gewähr haben, ihre Arbeitskräfte bei Bedarf auch aus dem europäischen Raum rekrutieren zu können. Davon profitieren namentlich Regionen, die ansonsten als eher strukturschwach gelten. Schliesslich ist die Personenfreizügigkeit für die Kantone auch unter dem Gesichtspunkt der Integration von Vorteil, da sich damit der Zuwachs der ausländischen Bevölkerung auf Personen aus den Nachbarländern der Schweiz konzentriert.

## Logische Konsequenz des bilateralen Wegs

Das Freizügigkeitsabkommen ist das Ergebnis des bilateralen Wegs, den das Schweizer Volk mit der Annahme der bilateralen

Abkommen I in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 mit 67,2% wählte. Am 5. Juni 2005 stimmte das Volk mit 56% der Erweiterung des Freizügigkeitsabkommens auf die damals zehn neuen Mitgliedstaaten zu. Lehnt die Schweiz die Weiterführung der Personenfreizügigkeit und die Ausdehnung auf die neuen EU-Mitgliedstaaten nun ab, fallen aufgrund der so genannten Guillotine-Klausel auch die in den bilateralen Abkommen I enthaltenen Verträge dahin. Wirtschaftlich würde die Schweiz sämtliche Vorteile verlieren, die sie daraus in den letzten sechs Jahren gezogen hat. Politisch würden die Beziehungen zur EU stark belastet, und die Glaubwürdigkeit der Schweiz als Vertragspartnerin auf dem bilateralen Weg wäre geschwächt. Will man diesen Weg und die bisherige wirtschaftliche Entwicklung nicht gefährden, ist nicht nur die Weiterführung, sondern auch die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die beiden neuen EU-Mitgliedstaaten Rumänien und Bulgarien ein logischer Schritt.

## Flankierende Massnahmen wirken

Die im Zusammenhang mit der Ausdehnung der Freizügigkeit auf Rumänien und Bulgarien bestehenden Befürchtungen sind im Übrigen ebenso unbegründet, wie es diejenigen bei der Ausweitung des Freizügigkeitsabkommens auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2005 waren. Die bisherigen Erfahrungen mit den flankierenden Massnahmen haben gezeigt, dass sich die Zuwanderung bedarfsgemäss entwickelte. Auch auf die Arbeitslosigkeit waren kaum negative Effekte spürbar: Die Arbeitslosenquote sank Ende 2007 – auch durch die gute Konjunktur begünstigt – auf 2,6%. Eine Verdrängung Schweizer Arbeitnehmender vom Arbeitsmarkt war ebenso wenig festzustellen. Vielmehr konnten gut qualifizierte Arbeits- und Führungskräfte gewonnen werden, die unsere Wirtschaft für ihre weitere Entwicklung dringend benötigt. Die Kantone sind sich der Bedeutung der flankierenden Massnahmen bewusst und bieten Gewähr, dass die entsprechenden Massnahmen konsequent umgesetzt werden, sodass negative Effekte der Personenfreizügigkeit auch in Zukunft ausbleiben werden. ■



# Der bilaterale Weg ist eine Erfolgsgeschichte für die Schweiz

Die bilateralen Verträge mit der EU sind für die Schweizer Wirtschaft von existenzieller Bedeutung. Das auf unsere Verhältnisse zugeschnittene Regelwerk sorgt dafür, dass unsere Wirtschaft in wichtigen Bereichen am europäischen Binnenmarkt teilnehmen kann. Besonders auffällig sind die positiven Auswirkungen der Personenfreizügigkeit mit der EU. Sämtliche Befürchtungen und Ängste der Kritiker der Verträge haben sich nicht bewahrheitet. Eine Studie von Avenir Suisse zeigt, dass seit dem Abkommen vermehrt hoch qualifizierte Fachkräfte aus dem EU-Raum in die Schweiz kommen. Diese Verlagerung der Zuwanderung ist für einen wesentlichen Anteil der Steigerung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz verantwortlich.



**Dr. Rudolf Minsch**  
 Chefökonom, Mitglied  
 der Geschäftsleitung  
 economiesuisse, Zürich

## Entspannte Lage auf dem Arbeitsmarkt

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich seit dem Abkommen entspannt. Weder ist der befürchtete Lohndruck eingetreten, noch haben die offenen Grenzen eine Migrationswelle ausgelöst und die Schweizer aus der Erwerbstätigkeit verdrängt. Die Zuwanderung aus der EU hat zu keinem Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt. Die Löhne haben dank dem Abkommen sogar tendenziell zugenommen, und die Reduktion der Immigrationshemmnisse führte zu einer wesentlich schnelleren Anpassung der Migrationsentscheide an die Arbeitsmarktsituation. Das hohe Wachstum der Schweizer Wirtschaft der letzten Jahre ist deshalb auch Ausdruck der gegliückten bilateralen Abkommen. Trotzdem ist das Referendum gegen das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU knapp zustande gekommen. Junge SVP, Schweizer Demokraten, die Lega dei Ticinesi und die Jugendorganisation Young4Fun verweigern sich damit dem erfolgreichen bilateralen Weg.

## Alles oder nichts

Da das Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit sechs weiteren Abkommen in den Bilateralen Verträgen I zu einem Gesamtpaket gekoppelt wurde, stimmt das Schweizer Volk am 8. Februar 2009 über «alles oder nichts» ab. Artikel 25 des Freizügigkeitsabkommens sieht vor, dass ein Aufkünden eines der sieben Abkommen zwangsläufig zur Auflösung sämtlicher Verträge führt. Diese Guillotine-Klausel bewirkt somit, dass ein Nein zur Personenfreizügigkeit auch automatisch ein Nein zu den Verträgen bezüglich Abbau der technischen Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, Landwirtschaft, Landverkehr, Luftverkehr und Forschung bedeutet. Weder die Schweiz noch die EU können somit Einzelteile der Bilateralen I aufkünden, ohne dem Gesamtpaket das Fundament zu entziehen.

Bei einem Nein am 8. Februar stünde die Schweiz somit vor einem grossen Scherbenhaufen. Die Schweizer Warenexporte würden in der EU wieder separat kontrolliert und bewilligt werden. Damit fielen die Ersparnisse aufgrund des Abbaus der technischen

Handelshemmnisse von gegenwärtig 200 bis 250 Mio. Franken weg. Auch könnten sich Schweizer Unternehmen nicht mehr gleichberechtigt um Aufträge der öffentlichen Hand im EU-Raum bewerben. Diese Ausschreibungen haben einen Umfang von etwa 1500 Mrd. Euro. Weiter würde der Zugang zum EU-Luftraum erschwert, die gemeinsamen Bestrebungen mit der EU zur Verkehrsverlagerung auf die Schiene behindert und die Exportmöglichkeiten – beispielsweise für Schweizer Käse – eingeschränkt. Auch die Mitarbeit der Schweizer Forschung innerhalb europäischer Projekte und Programme würde gestoppt. Die Schweiz ist heute am Aufbau eines europäischen Forschungs- und Technologieraums sowie des europäischen Bildungsraums stark beteiligt. In den letzten Jahren hat sie sich einen exzellenten Ruf als Forschungs- und Wissenschaftsstandort erarbeitet und rangiert in Innovations- und Wissenschaftsindizes auf Spitzenplätzen. Der Verlust der Zusammenarbeit in Forschung und Entwicklung mit der EU würde nicht nur die internationale Ausstrahlung trüben, sondern hätte auch direkte Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz. Und schliesslich würde die Ablehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens Schweizer Arbeitskräfte in der EU und EU-Arbeitskräfte in der Schweiz vor grosse Probleme stellen.

## Ein Nein ist keine Option

Kurzum: Ein Nein zu den bilateralen Verträgen ist keine Option für die Schweiz. Ein «Zurück auf Feld 1» würde der Schweiz nicht nur messbare wirtschaftliche Nachteile beschern, sondern auch für längere Zeit grosse Rechtsunsicherheiten schaffen. Dies wäre Gift für Investitions- und Standortentscheide von Unternehmen. Die kleine, offene Volkswirtschaft der Schweiz ist aber auf stabile Rahmenbedingungen und einen reibungslosen Handel mit Europa angewiesen. Der bilaterale Weg darf nicht aufs Spiel gesetzt werden.