

Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Kündigung der Bilateralen I auf die Ostschweiz

Eine modellgestützte Analyse

Nicht-technischer Schlussbericht

März 2020



Diese Analyse stellt ein Update der Studie «Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft» vom November 2015 dar, ergänzt um Auswirkungen auf Branchen und Regionen, dazumal erstellt im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, SECO.

Dieser Teilbericht fasst als einer von drei Teilberichten zur Analyse «Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Kündigung der Bilateralen I auf die Ostschweiz» die Ergebnisse zusammen und ordnet diese ein.

Auftraggeber

Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell und Industrie- und Handelskammer Thurgau

Herausgeber

BAK Economics AG

Ansprechpartner

Martin Eichler, T +41 61 279 97 14
martin.eichler@bak-economics.com

Redaktion

Alexis Bill-Körber
Martin Eichler
Markus Karl
Felix Küppers

Adresse

BAK Economics AG
Güterstrasse 82
CH-4053 Basel
T +41 61 279 97 00
info@bak-economics.com
www.bak-economics.com

Copyright

Copyright © 2020 by BAK Economics AG
Alle Rechte vorbehalten

Executive Summary

Am 25.09.2018 wurde die Initiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)» von einem Komitee aus SVP- und AUNS-Vertretern eingereicht. Die Initiative zielt auf die Aufhebung der Personenfreizügigkeit, womit das gesamte Vertragspaket der Bilateralen I hinfällig wäre. Damit wäre der Marktzugang der Schweizer Wirtschaft zum gemeinsamen europäischen Binnenmarkt wieder erheblich eingeschränkt.

Der Wegfall der Bilateralen I hätte erhebliche Auswirkungen für die Schweizer Wirtschaft, wobei sich diese je nach Branche und Geschäftsmodell erheblich unterscheiden können. Ebenfalls sind die verschiedenen Landesteile unterschiedlich stark betroffen. Die vorliegende Studie von BAK Economics im Auftrag der Industrie- und Handelskammern St.Gallen-Appenzell und Thurgau untersucht anhand von makroökonomischen Simulationsrechnungen die Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen Verträge auf die Kern-Ostschweiz, bestehend aus den Kantonen St. Gallen (SG), Thurgau (TG), Appenzell Innerrhoden (AI) sowie Appenzell Ausserrhoden (AR). Dabei dürfen die mit dieser Studie aufgezeigten Wertschöpfungs- und Wohlfahrtsverluste nicht als Prognose angesehen werden, sondern als eine Projektion des möglichen, durch den Wegfall der Bilateralen entstehenden Schadens. So können beispielsweise weitere politische Entscheide im Untersuchungszeitraum bis 2040 die Auswirkungen noch schmälern, diese aber auch noch vergrössern.

Mit einem um 6.5 Prozent tieferen Schweizer BIP im Jahr 2040 sind die Auswirkungen ausgesprochen bedeutend. Noch stärker ist die Ostschweiz betroffen: Bis 2040 könnte das BIP um 7.4 Prozent unter das Niveau fallen, welches mit Erhalt der Verträge möglich wäre. Dies entspricht einer Wertschöpfung von fast 6 Mrd. Franken, welche beim Wegfall der Bilateralen in der Ostschweiz 2040 nicht erwirtschaftet werden kann. Besonders stark ist der Thurgau betroffen, während Appenzell Inner- und Ausserrhoden «nur» leicht stärkere Verluste als der Schweizer Durchschnitt verkraften müssen.

Ursachen finden sich unter anderem in der Wirtschaftsstruktur, mit einem hohen Anteil der Industrie, insbesondere an Investitionsgüterproduzenten. Diese Branchen sind vom Wegfall der Bilateralen I gleich durch mehrere Verträge direkt betroffen (technische Handelshemmnisse, Forschungszusammenarbeit). Dazu kommt die spezifische Situation der Ostschweiz mit dem Fachkräftemangel, dem Bedarf an Grenzgängern sowie einem überdurchschnittlichen Fokus der Güterexporte auf europäische Kunden.

Wesentlich ist auch die Erkenntnis, dass es nicht zu einem abrupten Einbruch der Wirtschaftsleistung kommt. Vielmehr wird durch die Verschlechterung des Marktzugangs in die EU und die damit einhergehende Verschlechterung der Standortqualität vor allem das Wachstumspotenzial geschwächt. So beträgt der Verlust an Wachstumsdynamik in der Ostschweiz durch den Wegfall der Verträge bis zu einem halben Prozentpunkt pro Jahr. Aber selbst im letzten Jahr der Simulationsrechnung 2040 liegt die Dynamik noch 0.4 Prozentpunkte tiefer als bei Erhalt der Bilateralen I.

Da mit dem Wegfall der Personenfreizügigkeit auch das Bevölkerungswachstum abgebremst wird, fallen die Verluste in einer Pro Kopf Betrachtung etwas geringer aus, als wenn nur die Wirtschaftsleistung herangezogen wird. Das BIP pro Kopf ist daher relevant, da es häufig als wichtiger Wohlstandsindikator für die Bevölkerung angesehen

wird. Mit einem Niveauverlust von 5.5 Prozent bis 2040 sind jedoch auch die Verluste beim BIP pro Kopf in der Ostschweiz erheblich, und sie liegen um rund ein Viertel höher als in der Schweiz (-4.4%). Dies entspricht einem Verlust von CHF 4'506 pro Kopf im Jahr 2040 für jede Einwohnerin und jeden Einwohner in der Ostschweiz.

Auch wenn die genauen Zahlen erhebliche Unsicherheiten beinhalten und im Detail von den exakten Annahmen abhängen, zeigen die Analysen eindeutig, dass bei einem Verzicht auf die Bilateralen Verträge in wirtschaftlicher Hinsicht grosse Herausforderungen auf die Ostschweiz zukommen: Ein erheblicher Verlust an wirtschaftlicher Dynamik und eine Reduktion der Wirtschaftsleistung (BIP) um rund ein Dreizehntel innerhalb von nur 18 Jahren.

Inhaltsverzeichnis

1	Die Bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU	6
2	Die Bedeutung für die Schweizer Wirtschaft	8
3	Die Betroffenheit der Branchen variiert stark.....	11
4	Die Ostschweiz im Fokus.....	14
4.1	Die Auswirkungen auf die Ostschweiz.....	14
4.2	Wohlstandsverluste in der Ostschweiz.....	15
4.3	Die Abhängigkeit der Ostschweizer Wirtschaft von Europa	18
5	Das methodische Vorgehen.....	20
6	Einordnung der Resultate	22

Tabellenverzeichnis

Tab. 4-1	Branchenspezifische Resultate für die Ostschweiz	18
----------	--	----

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2-1	BIP-Entwicklung Schweiz mit und ohne Bilaterale I	8
Abb. 2-2	BIP pro Kopf Schweiz mit und ohne Bilaterale I.....	9
Abb. 2-3	Beitrag Einzelabkommen zum kumulierten BIP-Verlust über den Zeitraum 2023-2040	10
Abb. 3-1	Die veränderte Dynamik ausgewählter Branchen im Zeitverlauf.....	11
Abb. 3-2	Branchenwertschöpfung Schweiz mit und ohne Bilaterale I	12
Abb. 4-1	Branchenstruktur der Ostschweiz 2018.....	14
Abb. 4-2	BIP Entwicklung Ostschweiz mit und ohne Bilaterale I	16
Abb. 4-3	BIP Entwicklung Kantone ohne Bilaterale I	17

1 Die Bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU

Am 25.09.2018 wurde die Initiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)» von einem Komitee aus SVP- und AUNS-Vertretern eingereicht. Die Initiative zielt auf die Begrenzung der Zuwanderung, was mit einer Aufhebung der Personenfreizügigkeit verbunden wäre. Damit würden auch die anderen der insgesamt sieben durch eine Guillotine-Klausel verbundenen Einzelabkommen der Bilateralen I wegfallen. Dieses Bündel von 2002 in Kraft getretenen Verträgen, bestehend aus «Personenfreizügigkeit», «Technischen Handelshemmnissen», «öffentlichem Beschaffungswesen», «Landwirtschaft», «Landverkehr», «Luftverkehr» und «Forschungszusammenarbeit», ermöglicht der Schweiz eine weitgehende Integration in den europäischen Wirtschaftsraum. Mit einer Kündigung würde der Marktzugang der Schweizer Wirtschaft zum gemeinsamen europäischen Binnenmarkt wieder erheblich eingeschränkt werden.

Verschiedene Studien haben in der Vergangenheit bereits die Bedeutung der Bilateralen I für die Schweizer Wirtschaft sowie die Konsequenzen eines möglichen Wegfalls untersucht.¹ Trotz Unterschieden im Detail zeigen die Studien unisono eine hohe Bedeutung des Marktzugangs in den EU-Binnenmarkt für die Schweizer Wirtschaft auf. So kommt BAK (2015) zum Resultat, dass bei einem Wegfall der Bilateralen I das reale BIP der Schweiz im Jahr 2035 um 7.1 Prozent bzw. CHF 63 Mia. tiefer liegen würde als bei der Beibehaltung der Verträge.

Alle verfügbaren Studien befassen sich jedoch mit den Auswirkungen auf der Ebene der gesamten Schweizer Wirtschaft. Bei den Einzelabkommen handelt es sich grösstenteils um klassische Marktzugangsabkommen für bestimmte Märkte. Allein darum ist nicht mit einer homogenen Wirkung auf die gesamte Wirtschaft zu rechnen, sondern mit sehr unterschiedlicher Betroffenheit je nach Branche und Geschäftsmodell. Darüber hinaus ist die Schweiz auch regional alles andere als homogen. Die verschiedenen Landesteile dürften unterschiedlich stark betroffen sein. Dabei spielt die geographische Nähe zum EU-Markt eine Rolle, dies ist aber nicht der einzige und wahrscheinlich nicht einmal der wichtigste Faktor.

Die vorliegende Studie von BAK Economics im Auftrag der Industrie- und Handelskammern St. Gallen-Appenzell und Thurgau hat das Ziel, diese Lücke zu schliessen. Zum Einsatz kommt dabei der Ansatz einer zukunftsgerichteten Simulationsrechnung mit zwei Szenarien, einerseits mit und andererseits ohne Fortbestand der Bilateralen Verträge.² Für das Szenario mit Fortbestand der Bilateralen I wird angenommen, dass diese unverändert bis 2040 weiterbestehen (Referenzszenario). Die möglichen Effekte weiterer, auf den Bilateralen aufbauender zukünftiger Vereinbarungen werden dabei nicht einbezogen. Das alternative Szenario geht davon aus, dass die Bilateralen Verträge 2023 wegfallen. Auch hier werden keine über die Bilateralen Verträge selbst hinausgehenden politischen Entscheide angenommen: Es werden keine zusätzlichen Retorsionsmassnahmen oder Konsequenzen für die Weiterführung von anderen Abkommen wie beispielsweise Schengen/Dublin unterstellt. Es wird jedoch auch nicht

¹ Vgl. z.B. BAK (2015), SECO (2014 & 2015), KOF (2008 & 2015), Ecoplan (2012).

² Der gleiche Ansatz wurde bereits in BAK (2015) verwendet. Für eine weiterführende Diskussion der grundsätzlichen Vor- und Nachteile wird daher auf die entsprechenden Publikationen verwiesen. Die Berechnungen hier wurden aktualisiert und an die neuen Gegebenheiten angepasst. Zusätzlich wurden sie um eine Ebene der Auswirkungen auf die einzelnen Branchen sowie in den Regionen der Schweiz erweitert.

unterstellt, dass zumindest für Teilbereiche der Bilateralen I alternative politische Lösungen gefunden werden könnten.

Daraus leitet sich ab, dass die mit dieser Studie aufgezeigten Wertschöpfungs- und Wohlfahrtsverluste nicht als Prognose einer bestimmten zukünftigen Entwicklung angesehen werden können. Vielmehr handelt es sich hierbei um eine Projektion, die den direkten, durch den Wegfall der Bilateralen entstehenden Schaden aufzeigt. Dieser kann bei entsprechenden Verhandlungserfolgen und Kompromissbereitschaft durch die Politik reduziert werden. Er kann sich aber auch aufgrund politischer Verhärtung noch vergrössern. Ebenfalls nicht einbezogen ist der Verlust möglicher zukünftiger Chancen, die jedoch erst noch verhandelt werden müssten.

Der Projektionseigenschaft wird auch dadurch Rechnung getragen, dass als Resultat die Differenz zwischen den beiden Szenarien betrachtet wird. Dieser Unterschied lässt sich als diejenige Grössenordnung verstehen, welche durch einen Wegfall der Bilateralen direkt gefährdet ist.

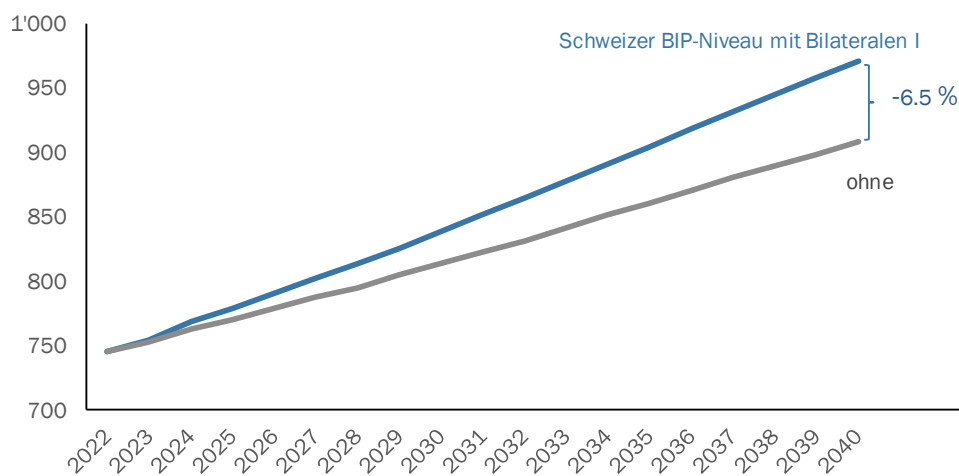
Der Fokus der Analyse liegt auf der Region, welche durch die Kantone St. Gallen, Thurgau, Appenzell Innerrhoden sowie Appenzell Ausserrhoden gebildet wird. Die Region zeichnet sich durch ihre Grenznähe, die überdurchschnittlich auf die Industrie und damit den Güterexport ausgerichtete Wirtschaftsstruktur, sowie den hohen Bedarf an Fachkräften aus. Sie ist deshalb in besonderem Mass gegenüber einem Wegfall der Bilateralen Verträgen exponiert. Die aus den vier genannten Kantonen bestehende Region wird in dieser Studie als Ostschweiz bezeichnet.³

³ Diese weicht ab von den sonst gebräuchlichen Definitionen für «Ostschweiz», die noch die Kantone Graubünden, Schaffhausen und/oder Glarus enthalten können. Der Einfachheit halber wird hier trotzdem der Begriff Ostschweiz verwendet.

2 Die Bedeutung für die Schweizer Wirtschaft

Insgesamt zeigt sich, dass die reale gesamtwirtschaftliche Leistung der Schweiz (BIP) ohne die Bilateralen I im Jahr 2040 um 6.5 Prozent tiefer liegen dürfte als mit Beibehaltung der Bilateralen I. Obwohl sich mit dem Wegfall der Bilateralen I das Bevölkerungswachstum reduziert, liegt auch die pro Kopf gerechnete Leistung tiefer. Der Verlust an gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrt im Jahr 2040 beläuft sich pro Kopf auf rund 4.4 Prozent.

Abb. 2-1 BIP-Entwicklung Schweiz mit und ohne Bilaterale I



Bruttoinlandsprodukt (real, 2022 – 2040), Mrd. CHF, Referenzjahr (nominelles = reales BIP) 2010
Quelle: BAK Economics

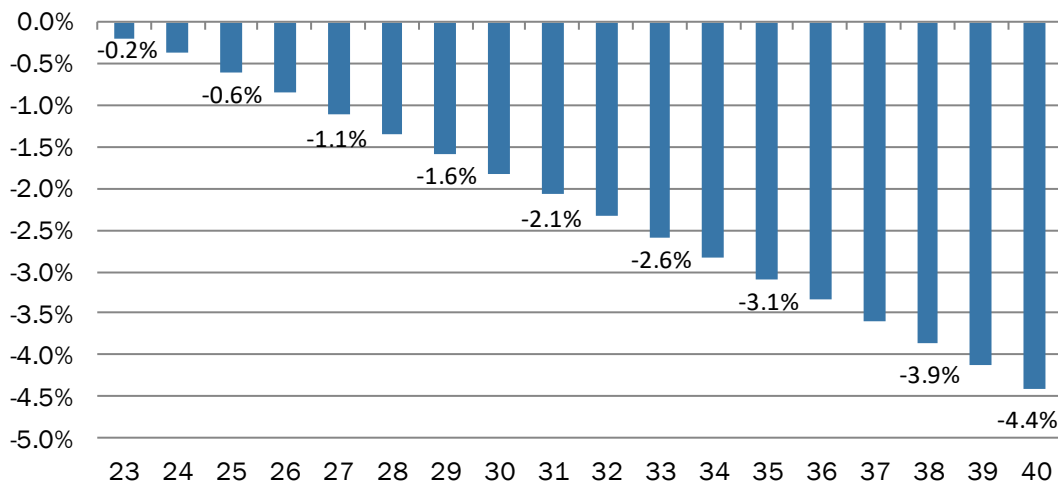
Verglichen mit der Analyse von 2015, welche von einem Wegfall der Bilateralen I auf 2018 ausgegangen ist, zeigen die Neuberechnungen für einen Wegfall 2023 einen etwas bescheideneren gesamtwirtschaftlichen Effekt: Der BIP Niveauperlust nach 18 Jahren liegt jetzt mit 6.5 anstatt 7.1 Prozent um rund ein Zehntel tiefer. Die wohl wichtigste Ursache für diesen Unterschied sind die institutionellen Gegebenheiten innerhalb der EU: Die vorliegende Analyse geht davon aus, dass Grossbritannien 2023 weder der EU noch dem Binnenmarkt angehört. Die Handelsbeziehungen zwischen Grossbritannien und der Schweiz bleiben daher unabhängig von den vertraglichen Regelungen mit der EU unverändert. Somit hat sich das von einem Wegfall der Bilateralen Verträge betroffene Handels- bzw. Marktvolumen gegenüber der Analyse im Jahr 2015 reduziert. Ein weiterer Grund liegt in der zwischenzeitlichen wirtschaftlichen Entwicklung. Die Handelsverflechtung hat weiter zugenommen, bei einer gleichzeitigen Veränderung der geografischen Verteilung. Zudem müssen Veränderungen im globalen institutionellen Umfeld beachtet werden. So bewirken zusätzliche Vereinbarungen im Rahmen der WTO, dass ein Wegfall des Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen im Jahr 2023 nur noch geringe Auswirkungen hätte.

Auffallend ist, dass die Simulationen nicht einen einmaligen grossen Schock zeigen, sondern dass ein Wegfall der Bilateralen I vor allem das Wachstumspotenzial der

Schweiz schädigt. So bauen sich die Auswirkungen auf das BIP erst über die Zeit auf. Zwar ist der Einfluss auf das Wachstum des BIP im Jahr des Wegfalls der Bilateralen mit -0.4 Prozent bereits deutlich, aber im Vergleich mit den übrigen Jahren des Simulationszeitraum nicht ausserordentlich hoch. Tatsächlich wird in der Simulationsrechnung der höchste Wachstumsverlust im Jahr 2025 erreicht, wobei die Unterschiede zwischen den Jahren minim sind. Der jährliche Wachstumsverlust bleibt dann bis 2040 weitgehend erhalten.⁴ Geht man für diesen Zeitraum von einem Wachstumspotenzial der Schweizer Wirtschaft von rund 1.6 Prozent pro Jahr aus, was in etwa dem Mittel der verfügbaren Prognosen entspricht, würde durch den Wegfall der Bilateralen I rund ein Viertel des Wachstumspotenzials der Schweizer verloren gehen. Ein solcher kontinuierlicher Wachstumsverlust gewinnt im Laufe der Zeit immer mehr an Gewicht und kumuliert sich zu einer spürbaren Reduktion des BIP-Niveaus, welches bis 2040 die besagten 6.5 Prozent betragen würde.

Wie aus der folgenden Abbildung ersichtlich wird, ist der Verlust an gesamtwirtschaftlicher Leistung keineswegs nur auf die zuwanderungsbedingt schwächere Bevölkerungsentwicklung zurückzuführen. So liegt das BIP-Niveau auch pro Kopf der Bevölkerung gerechnet durchgehend tiefer, als es mit den Bilateralen I der Fall wäre. Bis zum Jahr 2040 beträgt der Verlust an gesamtwirtschaftlicher Leistung pro Kopf rund 4.4 Prozent.

Abb. 2-2 BIP pro Kopf Schweiz mit und ohne Bilaterale I



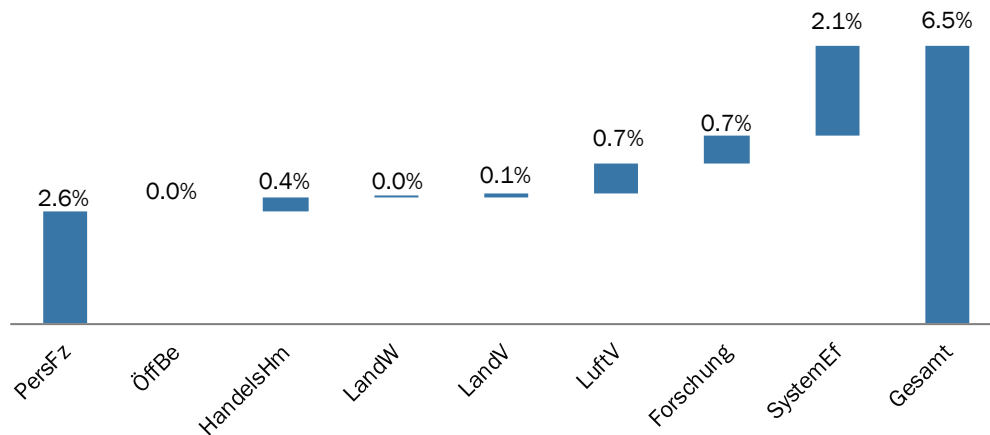
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (real, 2023 – 2040), Niveaudifferenz in % zwischen Referenzszenario und Szenario ohne Bilaterale I
Quelle: BAK Economics

Die Bilateralen I stellen ein Vertragspaket dar, welches gemeinsam aufgelöst wird. Dennoch lassen sich die Auswirkungen der einzelnen Verträge auch separat analysieren. Allerdings muss beachtet werden, dass sich die Auswirkungen verschiedener Verträge gegenseitig beeinflussen und dass es Effekte gibt, die nicht einem einzelnen

⁴ Die allmähliche Reduktion ist so gering, dass dies nur auf der zweiten Kommastelle sichtbar wird. Dies liegt im Unsicherheitsbereich der Simulationsrechnung, und der Wachstumsverlust beträgt auch 2040 noch -0.4 Prozent.

Vertrag zugeordnet werden können. Diese Elemente werden im sogenannten systemischen Effekt einbezogen.

Abb. 2-3 Beitrag Einzelabkommen zum kumulierten BIP-Verlust über den Zeitraum 2023-2040



Abweichung zum BIP Niveau Referenzszenario in % Pkt. (invertiert)
Quelle: BAK Economics

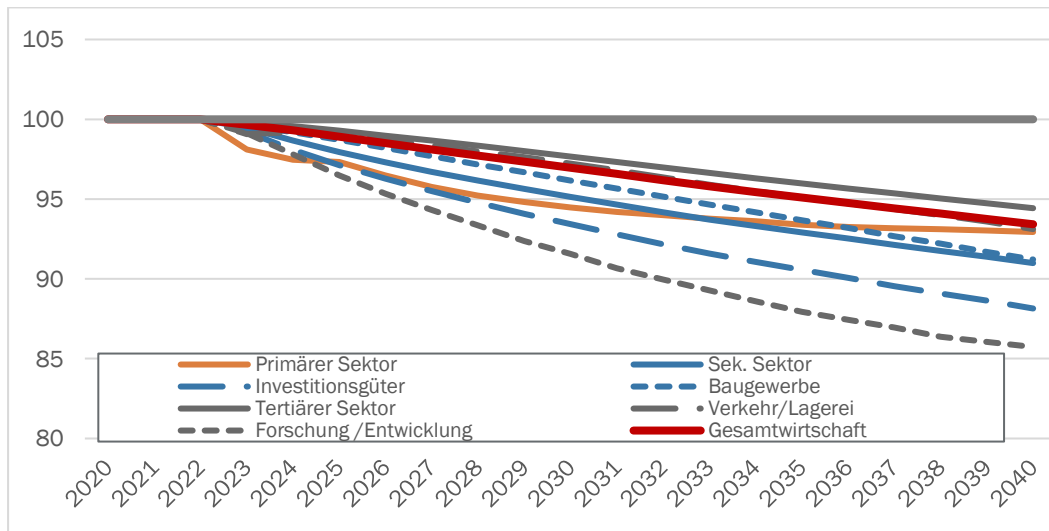
Die mit Abstand grösste realwirtschaftliche Rückwirkung resultiert aus der eingeschränkten Personenfreizügigkeit, gefolgt von den systemischen Effekten (Verlust an Standortattraktivität). Das Luftverkehrsabkommen und das Abseitsstehen vom vernetzten EU-Forschungsrahmenprogramm zeigen ebenfalls bedeutende Einflüsse, gefolgt von den technischen Handelshemmnissen. Die übrigen drei Abkommen Landverkehr, Landwirtschaftsabkommen und öffentliches Beschaffungswesen sind aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kaum relevant, auch wenn die Einbussen für die hiervon direkt Betroffenen nichtsdestotrotz schmerzhaft sein können.

3 Die Betroffenheit der Branchen variiert stark

Wie sich gezeigt hat, wären die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I zwar nicht katastrophal für die Schweizer Wirtschaft, jedoch nehmen sie im Zeitablauf ein erhebliches Ausmass an. Es ist dabei nicht davon auszugehen, dass sich die Effekte gleichmässig über die gesamte Wirtschaft verteilen. Vielmehr dürften einzelne Bereiche der Wirtschaft stärker betroffen sein als andere. Beispielsweise sind stark exportorientierte Sektoren natürlich viel stärker exponiert. Letztendlich handelt es sich bei den meisten der Bilateralen Verträge um Marktzugangsabkommen, welche spezifische Märkte öffnen und somit auch für ganz spezifische Branchen von Bedeutung sind. Eine rein gesamtwirtschaftliche Analyse greift daher zu kurz, um die Betroffenheit der Wirtschaft zu analysieren.

Und tatsächlich zeigt die Analyse der einzelnen Branchen erhebliche Unterschiede. So fällt auf, dass die Industrie (Sekundärer Sektor) deutlich stärker betroffen ist als die Dienstleistungen. Dies ist nicht überraschend, da dieser Bereich der Wirtschaft viel stärker im Aussenhandel engagiert ist als die anderen. Dazu kommt, dass das Abkommen zu den technischen Handelshemmnissen ganz speziell auf das verarbeitende Gewerbe ausgelegt ist, welches wiederum den grössten Teil des sekundären Sektors bildet.

Abb. 3-1 Die veränderte Dynamik ausgewählter Branchen im Zeitverlauf



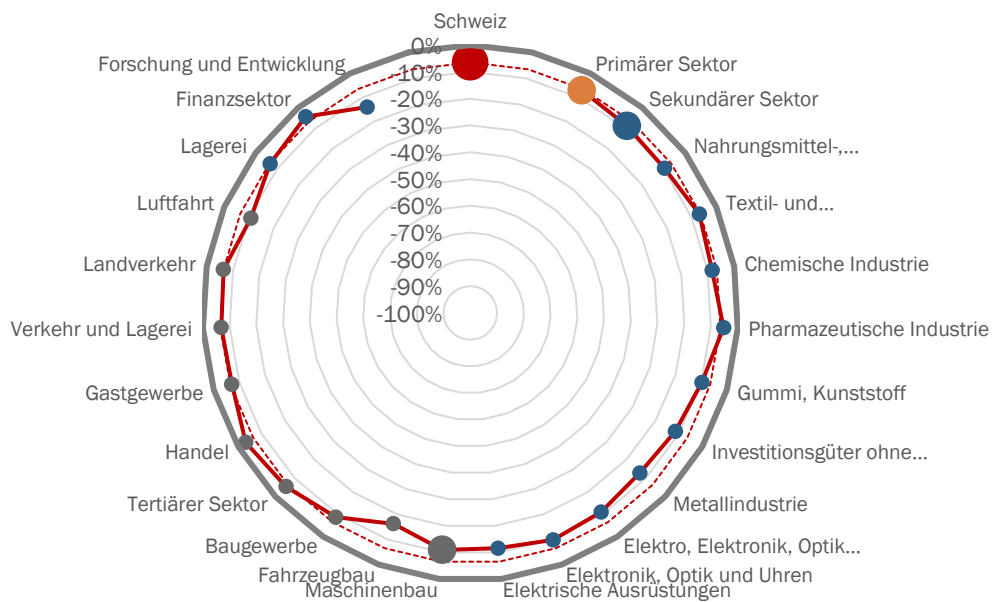
Bruttowertschöpfung (real, 2022 – 2040), Niveaudifferenz zwischen Referenzszenario und Szenario ohne Bilaterale I, indiziert auf Referenzniveau = 100
Quelle: BAK Economics

Angesichts dieser Zusammenhänge ist auf den ersten Blick vielleicht eher überraschend, dass sich die Betroffenheit der Sektoren und Branchen nicht noch stärker unterscheidet. Zwei wesentliche Ursachen sind hierfür verantwortlich. Die Erste ergibt sich aus der Wirkung der verschiedenen Abkommen. Wie bereits diskutiert, sind die grössten nachteiligen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die fehlende

Personenfreizügigkeit und damit die geringere Zuwanderung sowie auf den systemischen Effekt, also den Verlust an Attraktivität als Wirtschafts- und Investitionsstandort, zurückzuführen (vgl. hierzu Abbildung 2-3). Dies sind jedoch Auswirkungen, die sich nicht allein in einer Branche oder einem beschränkten Teil der Wirtschaft niederschlagen, sondern in der ganzen Breite der Wirtschaft wirksam sind. Dies gilt ähnlich ebenfalls für die beiden nächst-gewichtigsten Abkommen, die Forschungszusammenarbeit und das Luftverkehrsabkommen. Diese haben zwar eine direkte Auswirkung auf die entsprechenden Branchen, aber ihr Einfluss geht weit darüber hinaus.

Im Fall der Forschungszusammenarbeit wird die Effizienz und Effektivität der Forschung in der Schweiz insgesamt tangiert, was für die Innovationsfähigkeit zahlreicher Branchen negative Konsequenzen hat. Der Luftverkehr stellt eine wesentliche Dienstleistung für die gesamte Wirtschaft zur Verfügung: Die Erreichbarkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz bzw. die Erreichbarkeit potenzieller Märkte für die Schweizer Wirtschaft. Steht diese Dienstleistung in geringerem Umfang zur Verfügung, verschlechtert sich das Marktpotenzial für die Schweizer Wirtschaft und der Aufwand steigt. Beide dargestellten Effekte treffen zwar nicht die ganze Wirtschaft in gleichem Umfang, sie sind jedoch von breiter Bedeutung – genau dies ist auch der Grund, warum sie in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung von relativ grossem Gewicht sind. Sie sind eben nicht nur auf einen kleinen, beschränkten Teil der Wirtschaft wirksam. Die übrigen Abkommen, deren Auswirkung stärker auf einzelne Branchen fokussiert sind, sind im Vergleich allein schon aus quantitativer Sicht von einer weniger ausgeprägten Bedeutung.

Abb. 3-2 Branchenwertschöpfung Schweiz mit und ohne Bilaterale I



Bruttowertschöpfung (real, 2040), Niveaudifferenz in % zwischen Referenzszenario und Szenario ohne Bilaterale I; graue Linie Referenzszenario, rot gestrichelte Linie Durchschnitt Schweizer Wirtschaft
Quelle: BAK Economics

Die zweite Ursache für die alle Branchen betreffenden Einbussen findet sich in den Verflechtungen aufgrund der volkswirtschaftlichen Beziehungen unter den Branchen. Über den Bezug von Vorleistungen hängen zahlreiche weitere, auch rein binnenorientierte Dienstleistungsbranchen von den direkt betroffenen Branchen ab. Rückwirkungen ergeben sich jedoch auch aus den Einkommensströmen, welche die Nachfrage in anderen Branchen beeinflussen. Zusätzliche Verflechtungen zwischen den Branchen zeigen sich beispielsweise über den Arbeitsmarkt, wo häufig um die gleichen Arbeitskräfte gebuhlt wird. Diese Verflechtungen tragen dazu bei, dass sich auch zunächst relativ konzentrierte Schocks auf die gesamte Wirtschaft verteilen.

Dennoch lassen sich einige Branchen und Bereiche erkennen, welche besonders vom Wegfall der Bilateralen betroffen wären. An erster Stelle ist die Investitionsgüterindustrie zu nennen, welche sich aus Branchen wie Metall, Maschinenbau, Elektro & Elektronik sowie Fahrzeugbau zusammensetzt.⁵ Dieser Bereich der Wirtschaft wäre in besonderem Mass von der Rückkehr der technischen Handelshemmnisse betroffen. Dies zeigt sich beispielhaft auch in der aktuellen Diskussion: Die Medizinaltechnik, ein Teil der MEM-Industrie, könnte bereits 2020 als erste Branche betroffen sein, sollte das Abkommen über technische Handelshemmnisse im Zuge der Diskussion um das Rahmenabkommen nicht aktualisiert werden. Dazu kommt, dass die Investitionsgüterindustrie (noch) überdurchschnittlich stark von Europa abhängig ist. Insgesamt gehen 60 Prozent ihrer Produktion in den Export, davon wiederum 60 Prozent nach Europa (gesamte Schweizer Güterexporte: 52%). Zudem sind diese Branchen auch ausgesprochen forschungsintensiv. Daher schlägt sich ein Verlust an Forschungseffizienz hier ebenfalls überdurchschnittlich nieder.

Überdurchschnittlich gross sind auch die Verluste in den Branchen Luftverkehr und Forschung & Entwicklung. Diese sind direkt vom Wegfall der entsprechenden Abkommen betroffen. Interessant ist die Entwicklung in der Landwirtschaft sowie im Verkehr. Beide weisen zunächst direkt nach Wegfall der Bilateralen Verträge im Quervergleich der Branchen relativ starke negative Impulse auf. Jedoch sind die Schocks hier von einer anderen Art, als dies für die meisten der anderen bedeutenden Effekte der Fall ist: Hier muss ein einmaliger Wegfall bestimmter Teilmärkte verkraftet werden, es wird jedoch nicht das Wachstumspotenzial geschmälert. Dementsprechend erweisen sich der Verkehr und die Landwirtschaft im weiteren Zeitablauf als unauffällig in ihrer Entwicklung, und weisen 2040 nur noch einen in etwa durchschnittlichen Aktivitätsverlust auf.

⁵ Wird häufig auch als MEM-Industrie bezeichnet (Metall, Elektro, Maschinen), wobei dabei der Fahrzeugbau mit eingeschlossen sein kann oder auch nicht.

4 Die Ostschweiz im Fokus

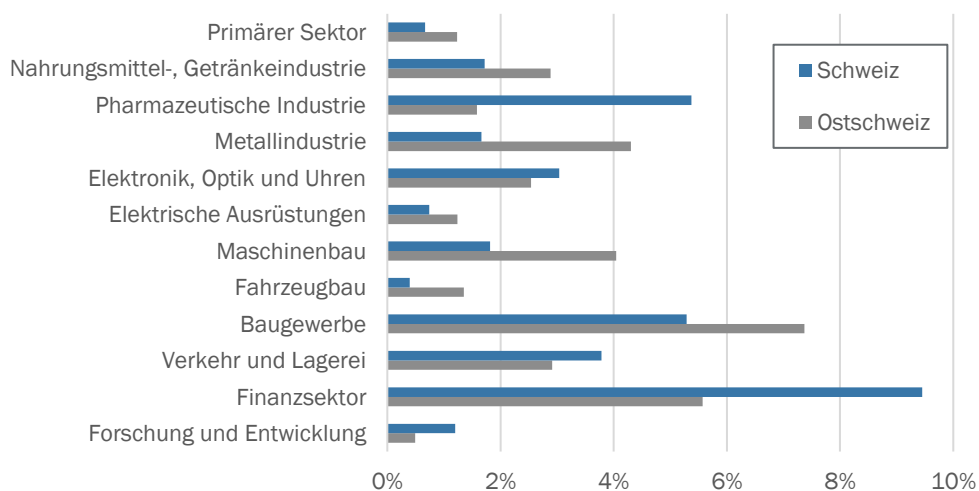
Die Kernfrage der Untersuchung zielt darauf ab, in welcher Form die Ostschweiz durch einen Wegfall der Bilateralen Verträge betroffen werden würde. Die detaillierte Analyse der Branchen hat zwar gezeigt, dass die gesamte Schweizer Wirtschaft mit dem gesamten Branchenspektrum durch einen Wegfall der Bilateralen I in Mitleidenschaft gezogen würde. Es ergeben sich jedoch durchaus spürbare Differenzen zwischen den Branchen. Es stellt sich daher die Frage, ob die Schweizer Kantone ebenfalls unterschiedlich betroffen sind bzw. in welchem Ausmass dies der Fall ist. Gerade die Ostschweiz könnte gegenüber den Bilateralen Verträgen besonders stark exponiert sein: Die Technologie- und Investitionsgüterindustrie, die besonders betroffen ist, stellt eines der wirtschaftlichen Standbeine der Ostschweiz dar. Darüber hinaus mag die geografische Nähe zum EU-Binnenmarkt von Bedeutung sein.

4.1 Die Auswirkungen auf die Ostschweiz

Die Schweizer Wirtschaft ist im internationalen Vergleich westlicher Industriestaaten noch überdurchschnittlich stark von der Industrie geprägt, während in anderen Ländern die Dienstleistungen die Wirtschaft heute noch stärker dominieren als in der Schweiz. Als kleine offene Volkswirtschaft ist die Schweiz auch stark vom Export und damit von einem guten Marktzugang abhängig: 2018 exportierte die Schweiz Waren im Wert von 33.3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Was für die Schweiz gilt, gilt noch ausgeprägter für die Kern-Ostschweiz, wozu die Kantone St. Gallen (SG), Appenzell Innerrhoden (AI), Appenzell Ausserrhoden (AR) und Thurgau (TG) zählen. Diese werden im Folgenden kurz als Ostschweiz bezeichnet.

Abb. 4-1 Branchenstruktur der Ostschweiz 2018



Wertschöpfungs niveaus (nominal, 2018), in % der Gesamtwirtschaft
Quelle: BAK Economics

In der Ostschweiz ist die Investitionsgüterindustrie von überdurchschnittlicher Bedeutung. Sie ist mit einem Anteil von rund 14 Prozent an der Gesamtwirtschaft mehr als doppelt so bedeutend wie im Schweizer Durchschnitt. Dies ist in allen vier Kantonen der Fall, wobei einzig in Appenzell Innerrhoden die Spezialisierung in diesem Bereich weniger ausgeprägt ist. Allerdings unterschieden sich die Kantone im Detail durchaus. So ist es im Thurgau vor allem der Fahrzeugbau, der zu dieser Spezialisierung führt, während Appenzell Ausserrhoden durch den hohen Anteil von Elektro und Elektronik hervorsticht. Für Appenzell Innerrhoden fällt der hohe Anteil der Nahrungsmittelindustrie auf, welche ebenfalls eine von einem Wegfall der Bilateralen Verträge direkt betroffene Branche darstellt. Die Konzentration der Nahrungsmittelindustrie in Appenzell Innerrhoden ist so gross, dass dadurch auch der Anteil dieser Industrie für die Ostschweiz um die Hälfte höher liegt als in der Schweiz, obwohl die anderen Kantone hier keine besondere Fokussierung aufweisen.

Auch die geografische Lage mit einer gemeinsamen Grenze zu starken europäischen Nachbarregionen⁶ exponiert die Ostschweiz hinsichtlich der Bilateralen Verträge. Dies zeigt sich schon deutlich in der engen Einbindung in grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten. Von den Ostschweizer Exporten gehen 63.7 Prozent in die EU, davon mehr als die Hälfte in die Nachbarländer Deutschland und Österreich. Eng sind auch die Verflechtungen der Arbeitsmärkte. So pendeln von allen Erwerbstätigen 3.0 Prozent täglich vom Ausland in die Ostschweiz (gesamte Schweiz: 5.7%). Noch wesentlich ausgeprägter ist diese Verflechtung naturgemäss in den grenznahen Regionen wie dem Thurgau oder dem St. Galler Rheintal. Da sich mit dem Wegfall der Personenfreizügigkeit annahmegemäss auch die Verfügbarkeit von Grenzgängern reduziert, kann dieses Potenzial in einer Zukunft ohne Bilaterale Verträge weniger gut ausgeschöpft werden. Zwar fallen damit auch Nettoabflüsse von Einkommen ins Ausland weg, jedoch sind die angebotsseitigen Einbussen gerade auch in Zeiten des Fachkräftemangels gewichtiger. Trotzdem bleibt festzuhalten, dass die Ostschweiz insgesamt trotz ihrer Grenznähe auf dem Arbeitsmarkt weniger stark exponiert ist als der Schweizer Durchschnitt.

4.2 Wohlstandsverluste in der Ostschweiz

Die Ostschweiz würde bei einem Wegfall der Bilateralen I im Jahr 2040 ein um 7.4 Prozent tieferes BIP aufweisen, als dies beim Erhalt der Bilateralen Verträge möglich ist. Dies entspricht einer Wertschöpfung von fast 6 Mrd. CHF⁷, welche beim Wegfall der Bilateralen in der Ostschweiz 2040 nicht erwirtschaftet werden können. Kumuliert man die weniger geschaffenen Werte für die Jahre 2023 bis 2040, so summiert sich das auf fast 55 Mrd. CHF auf.

Mit diesen überproportionalen BIP-Verlusten ist die Ostschweiz spürbar abhängiger vom freien Marktzugang nach Europa, als dies im Schnitt für andere Schweizer Regionen gilt. Abgesehen vom ersten Jahr der Simulationsrechnung sind die negativen Impulse in der Ostschweiz vor allem in den ersten Jahren nach dem Wegfall der Bilateralen Verträge bis etwa 2029 leicht grösser als in der Schweiz. Danach nehmen die

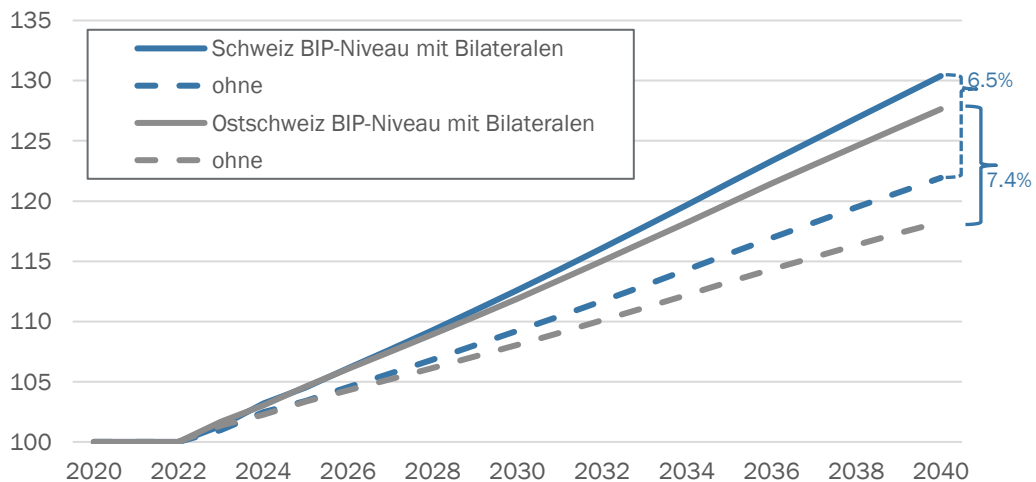
⁶ Sowohl in Vorarlberg als auch in Baden-Württemberg und Bayern liegt das nominale pro-Kopf-BIP mehr als 10 Prozent über demjenigen Österreichs bzw. Deutschlands. Ausserdem entwickelten sich diese Bundesländer seit 2010 gemessen am realen BIP überdurchschnittlich dynamisch.

⁷ Alle Angaben zu CHF-Beträgen beziehen sich auf aktuelle Preise gemäss der derzeitigen volkswirtschaftlichen Preisbasis des Jahres 2010 und sind somit bereits deflationiert.

Unterschiede zwischen Schweiz und Ostschweiz bezüglich des Dynamikverlustes zwar etwas ab, in der Ostschweiz bleiben die Wachstumsverluste jedoch bis zum Ende des Beobachtungszeitraums in jedem Jahr höher als im Schweizer Durchschnitt. Allerdings dürfen die Unterschiede zwischen der Ostschweiz und der Schweiz auch nicht überbewertet werden: Insgesamt sind die negativen Auswirkungen auf die Ostschweiz um weniger als ein Fünftel stärker als im Schweizer Schnitt.

Auch die Kantone der Ostschweiz unterscheiden sich voneinander. St. Gallen als Schwergewicht in dieser Gruppe liegt leicht unter dem Gesamtergebnat für die Ostschweiz; der BIP-Verlust bis 2040 dürfte 7.2 Prozent betragen. Als am stärksten betroffen erweist sich der Kanton Thurgau, in dem ein BIP-Verlust von 7.9 Prozent bis 2040 erwartet wird. Die beiden Appenzell hingegen schneiden mit 6.8 Prozent (Innerrhoden) bzw. 7.0 Prozent (Ausserrhoden) näher am Schweizer Durchschnitt ab.

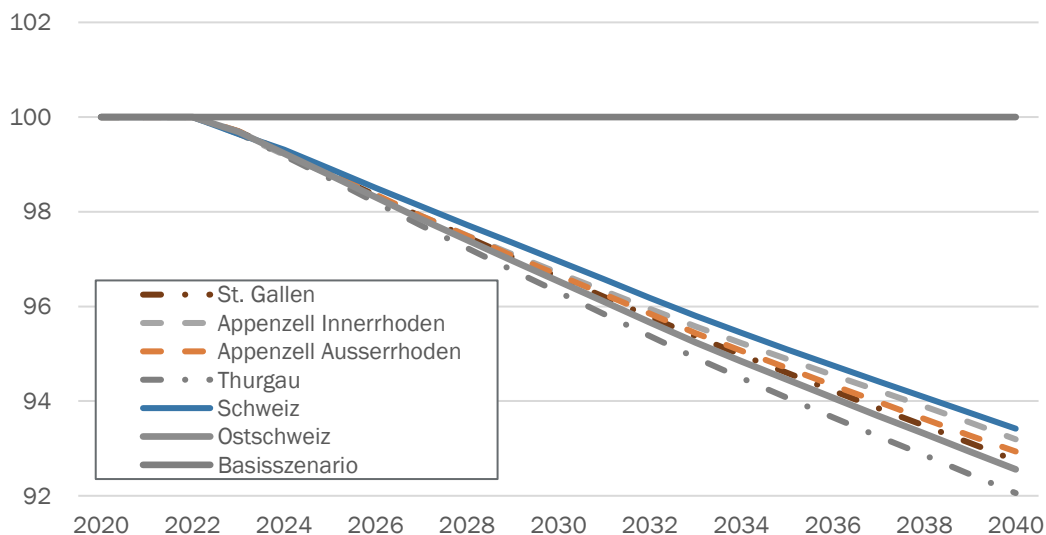
Abb. 4-2 BIP Entwicklung Ostschweiz mit und ohne Bilaterale I



Bruttoinlandsprodukt (real, 2022 – 2040), Entwicklung indiziert auf 2022 = 100 zwischen Referenzszenario und Szenario ohne Bilaterale I
Quelle: BAK Economics

Die Unterschiede, welche weniger günstig für die Ostschweiz ausfallen, können mit den bereits diskutierten Strukturen begründet werden. Einerseits ist dies die Branchenstruktur mit insbesondere einem hohen Anteil an Technologie- und Investitionsgüterunternehmen, andererseits sind Wirtschaft und Unternehmen in der Ostschweiz besonders exponiert gegenüber einer Verschlechterung des Marktzugangs zur EU.

Abb. 4-3 BIP Entwicklung Kantone ohne Bilaterale I



Bruttoinlandsprodukt (real, 2022 – 2040), Niveaudifferenz zwischen Referenzszenario und Szenario ohne Bilaterale I, indiziert auf Referenzniveau = 100
Quelle: BAK Economics

Mit dem Wegfall der Personenfreizügigkeit wird auch das Bevölkerungswachstum abgebremst. Daher fallen die Verluste in einer Pro Kopf Betrachtung, eine häufig als Wohlstandsindikator betrachtete Grösse, etwas geringer aus, als wenn nur die Wirtschaftsleistung herangezogen wird. Allerdings ist bei der Interpretation der Zahlen auf kantonaler Ebene eine gewisse Vorsicht angebracht: Durch Pendlerverflechtungen und andere interkantonale Einkommensströme betreffen Veränderungen eines kantonalen BIPs nicht zwingend die kantonale Bevölkerung, und umgekehrt.

Mit einem Niveauverlust von 5.5 Prozent bis 2040 sind jedoch auch die BIP pro Kopf Verluste in der Ostschweiz erheblich, und sie liegen um rund ein Viertel höher als in der Schweiz (-4.4%). Damit fällt der relative Abstand zum Schweizer Durchschnitt sogar noch grösser aus als beim BIP. Dies liegt daran, dass die Reduktion des Bevölkerungswachstums in der Ostschweiz geringer ausfällt, insbesondere in Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden. Mit einer pro Kopf Betrachtung verändert sich auch die Rangierung der Kantone innerhalb der Ostschweiz. Der Thurgau weist zwar nach wie vor die ungünstigste Entwicklung auf (-6.1%), jedoch liegen die beiden Appenzell nun zwischen Thurgau und St. Gallen, da ihr Bevölkerungsrückgang mit nur 1.4 bzw. 1.5 Prozent spürbar tiefer ausfällt. Den geringsten relativen Verlust an BIP pro Kopf weist nun St. Gallen auf, der mit 5.2 Prozent aber ebenfalls immer noch deutlich über dem Schweizer Schnitt liegt.

Neben der relativen Betrachtung können auch die absoluten Verluste analysiert werden, wobei sich hier die Situation aufgrund unterschiedlicher Ausgangsniveaus nochmals etwas anders darstellt. Der Rückgang des BIP pro Kopf in der Ostschweiz entspricht einem Verlust von CHF 4'506 pro Kopf im Jahr 2040 für jede Einwohnerin und jeden Einwohner. Der entsprechende Wert für die Schweiz beträgt CHF 4'280. Dabei

weisen drei Kanton tiefere oder ähnlich hohe Rückgänge wie die Schweiz aus, nur der Kanton St. Gallen ist mit einem Rückgang des BIP pro Kopf um CHF 4'658 einer überdurchschnittlichen Belastung ausgesetzt (Thurgau: CHF -4'292; Appenzell Innerrhoden: CHF -3'977; Appenzell Ausserrhoden: CHF -4'236).

4.3 Die Abhängigkeit der Ostschweizer Wirtschaft von Europa

Die einzelnen Branchen in der Ostschweiz reagieren zum Teil anders, als dies für die entsprechende Branche in der Gesamtschweiz der Fall ist. Auch hier verbergen sich letztendlich vor allem strukturelle Unterschiede, neben den explizit durch Primärimpulse vorgegebenen Effekten sind dies die Exportstrukturen sowie die Verflechtungen innerhalb der (regionalen) Wirtschaft.

Der wichtigste strukturelle Faktor, der in den Simulationsrechnungen berücksichtigt wird, sind die Exportstrukturen. Je grösser der Anteil der Exporte in den EU-Binnenmarkt ist, desto stärker ist die Branche in der Region von einem Wegfall der Bilateralen Verträge betroffen. Die Ostschweizer Investitionsgüterindustrie, die als Gesamtbranche bereits überdurchschnittlich von einem Wegfall der Bilateralen I betroffen wäre, ist zusätzlich besonders aktiv im EU-Markt. Als weiteres Beispiel kann die Nahrungsmittel- und Getränkeindustrie genannt werden: Sie exportiert einen deutlich höheren Anteil in die EU. In der Ostschweiz gehen 84 Prozent der gesamten Warenexporte der Branche in die EU, während die gleiche Branche schweizweit 70 Prozent in die EU exportiert. Ähnlich sieht es bei den Ausfuhren von Elektronik, Optik und Uhren aus. Hier beträgt der Anteil der Branchenexporte an die EU 46 Prozent in der Schweiz, jedoch 54 Prozent in der Ostschweiz.

Tab. 4-1 Branchenspezifische Resultate für die Ostschweiz

	BWS-Niveau Diff. 2040 OS	BWS-Niveau Diff. 2040 CH	BWS-Niveau Diff. 2040 Abw. OS-CH
Primärer Sektor	-7.6%	-7.1%	-0.6%
Sekundärer Sektor	-10.5%	-8.9%	-1.6%
Nahrungsmittel-, Getränkeindustrie	-9.6%	-9.6%	0.0%
Pharmazeutische Industrie	-5.8%	-5.3%	-0.5%
Investitionsgüterindustrie	-12.0%	-11.1%	-1.0%
Metallindustrie	-13.1%	-13.0%	-0.1%
Elektronik, Optik und Uhren	-12.4%	-9.8%	-2.6%
Elektrische Ausrüstungen	-11.3%	-11.6%	0.3%
Maschinenbau	-10.3%	-10.9%	0.6%
Fahrzeugbau	-15.2%	-16.2%	1.0%
Baugewerbe	-9.7%	-8.7%	-1.0%
Tertiärer Sektor	-5.6%	-5.5%	-0.2%
Verkehr und Lagerei	-7.2%	-6.9%	-0.4%
Finanzsektor	-4.2%	-4.4%	0.2%
Forschung und Entwicklung	-14.9%	-14.0%	-0.9%
Gesamtwirtschaft	-7.4%	-6.5%	-0.9%

Bruttowertschöpfung (real, 2040), Niveaudifferenz in % zwischen Referenzszenario und Szenario ohne Bilaterale I
Quelle: BAK Economics

Zu den regionalen Abweichungen trägt auch der Wegfall der Personenfreizügigkeit bei, insbesondere in Bezug auf die Grenzgänger. Allerdings ist die Zahl der Grenzgänger in der Ostschweiz trotz der Grenznähe im Schweizer Vergleich unterdurchschnittlich. Zu der stärkeren Betroffenheit der Ostschweiz trägt die Reduktion des Zuwachses an Grenzgängern daher allenfalls punktuell in einzelnen Industrien bei. Für die überdurchschnittliche Betroffenheit des BIP in der Ostschweiz kann dies nicht als Erklärungsfaktor herangezogen werden.

Letztendlich lassen sich die Ergebnisse nicht abschliessend aus der Betrachtung einzelner Impulse erklären. Ausschlaggebend für das Gesamtergebnis ist das Zusammenspiel aller Effekte und der wirtschaftlichen Lieferbeziehungen, welche innerhalb der Ostschweizer Wirtschaft wie auch ausserhalb bestehen und durch modell-endogene Verknüpfungen abgebildet werden. Die Ergebnisse stellen ein Zusammenspiel aller Effekte und der wirtschaftlichen Verflechtungen dar.

5 Das methodische Vorgehen

BAK Economics zeigt mit dem vorliegenden Update der Studie aus dem Jahr 2015 auf, wie sich die gesamtwirtschaftlichen Effekte eines Wegfalls der Bilateralen I für die Schweiz heute präsentieren würden, sowie zusätzlich, wie sich die Auswirkungen für die Ostschweiz darstellen würden. Dabei wird das methodische Vorgehen der Studie von 2015 wieder aufgenommen, jedoch aktualisiert und hinsichtlich branchen- und regionenspezifischer Effekte erweitert.⁸ Auf der Grundlage von detaillierten abkommensspezifischen Analysen und deren Implementierung in die umfangreiche Modellwelt von BAK wurden die Auswirkungen des Wegfalls aller sieben Einzelabkommen sowie der darüber hinaus entstehende systemische Gesamteffekt berechnet. Die abkommensspezifischen Analysen wurde dort, wo die Modelle die Effekte nicht erfassen können, um eine Branchen- sowie eine Regionendimension erweitert.

Um die Auswirkungen bestmöglich darzustellen, wurden mit Hilfe des makroökonomischen Strukturmodells von BAK zwei Szenarien gerechnet. Das Referenzszenario beschreibt die zukünftige Entwicklung der Schweiz unter Beibehaltung der Bilateralen I. Dem wird im Alternativszenario eine zukünftige Entwicklung der Schweiz ohne Bilaterale I ab 2023 gegenübergestellt. Der detaillierte und stringente Abgleich der beiden Szenarien erlaubt die konsistente Analyse und umfassende Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Implikationen bis 2040.

Der Studienansatz lässt sich in zwei Teilschritte untergliedern: Zunächst müssen die Primäreffekte der verschiedenen Verträge aus dem Vertragspaket Bilaterale I ermittelt und quantifiziert werden. Diese Identifikation und Quantifizierung erfolgen anhand einer Vielzahl verschiedener Quellen, neben eigenen Analysen gehören hierzu Sekundärliteratur aus dem In- und Ausland, Befragungen der Unternehmen sowie Workshops mit Spezialisten aus den einzelnen Fachgebieten.

Der zweite Arbeitsschritt umfasst die eigentliche Simulation der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I mit Hilfe eines gesamtwirtschaftlichen Modells und deren Umsetzung auf der Branchen- und Regionendimension mit Hilfe der entsprechenden Modelle von BAK Economics.

Die Berechnungen zeigen die Auswirkungen des Wegfalls der Bilateralen I auf das Jahr 2023 und weisen die Auswirkungen für den Zeitraum 2023 bis 2040 aus. Zentrale hier betrachteten Kenngrößen sind das BIP, das BIP pro Kopf bzw. die Bruttowertschöpfung der Branchen.

⁸ Für eine ausführlichere Beschreibung der Methodik sei auf die beiden technischen Berichte zu dieser Studie sowie auf die BAK Studie von 2015 verwiesen.

Warnung vor Überinterpretation

An dieser Stelle muss eine Warnung vor einer Überinterpretation der Resultate ausgesprochen werden. Die Simulationsrechnungen sind, wie oben bereits erwähnt, aus verschiedenen Gründen selbst mit einigen Unsicherheiten behaftet und sollen daher eher als Projektion eines möglichen (wahrscheinlichen) Effekts verstanden werden denn als Vorhersage. Die Simulationsrechnungen erfolgen modellgestützt, und Modelle stellen immer ein vereinfachtes Abbild der Realität dar. Je kleinräumiger die Modelle genutzt werden, desto grösser wird die Unsicherheit bzw. die impliziten Konfidenzbänder der Ergebnisse. Ein Modell kann die strukturellen Zusammenhänge abbilden und Aussagen zu durchschnittlichen Entwicklungen machen, es wird jedoch nie den spezifischen Einzelfall genau erfassen können.

Die Betrachtung einzelner Branchen in der Ostschweiz oder auch einzelner Kantone geht bereits sehr tief in die Analyse. Einzelne wichtige Firmen, deren spezielle Wettbewerbsposition das Modell nicht kennen kann, können hier substanziellen Einfluss ausüben. Als Beispiel hierfür kann die Branche Fahrzeugbau im Kanton Thurgau genannt werden, die erheblich durch Stadler Rail geprägt wird. Dieses spezifische Unternehmen kann sich mit dem Wegfall der Bilateralen womöglich in einer ganz anderen Situation finden als die Unternehmen aus der Automobilzulieferung, welche sonst die Branche stark prägen. Während die Ergebnisse im Trend eine wertvolle Aussage liefern,

- muss die grosse Unsicherheit in der Interpretation berücksichtigt werden.
- darf von den für Branchen ausgewiesenen Resultaten nie auf ein Einzelunternehmen geschlossen werden, selbst wenn dieses prägend für die Branche ist.

6 Einordnung der Resultate

Die Bilateralen I umfassen eine Vielzahl von Einzelregelungen und Massnahmen, mit jeweils unterschiedlichen Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft. Von daher ist es nicht einfach, die wirtschaftlichen Folgen eines Wegfalls der Bilateralen Verträge zu erfassen. Der hier gewählte gesamtheitliche und modellgestützte Simulationsansatz erlaubt eine umfassende Betrachtung der Folgen, auch wenn dies ohne Zweifel zulasten der Detailschärfe an mancher Stelle geht. Da es nicht möglich ist, die politischen Reaktionen der nächsten zwanzig Jahre zu approximieren, dürfen die Resultate ohnehin nicht als Prognose verstanden werden. Vielmehr stellen sie eine Projektion dar, in welchem Umfang ein Wegfall der Bilateralen Verträge die Schweizer Wirtschaftsentwicklung schwächen würde, was durch andere Massnahmen oder Kompromisse in dritten Bereichen wieder aufgefangen werden müsste.

Mit einer Reduktion des BIP um 6.5 Prozent im Jahr 2040 sind die Auswirkungen ausgesprochen bedeutend. Weniger stark sinkt das BIP pro Kopf, jedoch immer noch um 4.4 Prozent. Dies sind erhebliche Einbussen an Produktion und Wohlstand, die in diesem Ausmass nur von sehr wenigen politischen Massnahmen erreicht werden. Zum Vergleich sei auf die erwarteten Auswirkungen der Energiestrategie 2050 verwiesen, welche einen umfassenden, massiven und kostspieligen Umbau des Schweizer Energie-Gesamtsystems beinhaltet:⁹ Je nach Umsetzungsvariante wird über eine ähnliche Zeitspanne wie hier mit einer Reduktion des BIP zwischen 0.5 und 1.8 Prozent gerechnet. Der Effekt eines Wegfalls der Bilateralen I ist um den Faktor 4 grösser.

Dabei kommt es nicht zu einem abrupten Einbruch der Wirtschaftsleistung. Tatsächlich ist der Effekt auf die BIP-Dynamik im Jahr des Wegfalls der Verträge nicht wesentlich grösser als in den nachfolgenden Jahren. Der Verlust erfolgt schleichend, jedoch wird das Wachstum in der Schweiz dadurch empfindlich reduziert. Geht man von einem Wachstumspotenzial der Schweiz in den kommenden zwei Jahrzehnten von ca. 1.6 Prozent pro Jahr aus, was in etwa dem Konsens unter den Prognoseinstituten entspricht, so würde die Schweiz mit der Verschlechterung des Marktzugangs zum europäischen Binnenmarkt ein Viertel des Wachstumspotenzials verschenken.

Noch etwas grösser wären die Auswirkungen in der Ostschweiz, in den Kantonen St. Gallen, Thurgau, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden. Bis 2040 könnte das BIP um 7.4 Prozent unter das Niveau fallen, welches mit Erhalt der Verträge möglich wäre. Hierbei ist der Kanton Thurgau besonders stark betroffen, während die beiden Appenzeller Halbkantone «nur» Verluste von etwas mehr als dem Schweizer Durchschnitt verkraften müssen. Eine der Ursachen liegt in der regionalen Wirtschaftsstruktur, mit einem hohen Anteil an Industrie und insbesondere Investitionsgüterproduzenten. Diese sind vom Wegfall der Bilateralen Verträge gleich durch mehrere Verträge betroffen. Sie profitieren heute von der Vereinheitlichung technischer Vorschriften (Vertrag «technische Handelshemmnisse») und sind als ausgesprochen forschungs- und innovationsstarke Branchen auf die internationale Kooperation angewiesen (Vertrag «Forschungszusammenarbeit»). Daneben ist auch die Reduktion der Verfügbarkeit von Arbeitskräften durch den Wegfall der Personenfreizügigkeit eine Herausforderung für diese durch den Fachkräftemangel besonders geforderten Branchen. Hierbei ist anzumerken, dass es mangels Informationen zur Umsetzung eines künftigen

⁹ ECOPLAN (2012), S. 8.

Kontingents-Systeme für ausländische Fachkräfte gar nicht möglich war, den branchenspezifischen Fachkräftemangel in den Simulationsrechnungen zu berücksichtigen. Es ist also je nach Ausgestaltung des zukünftigen Systems denkbar, dass neben den in der Simulationsrechnung berücksichtigten Wirkungen noch weitere Herausforderungen auf die Ostschweizer Wirtschaft und ihre Unternehmen zukommen würden.

Unabhängig davon und auch unabhängig von den genauen Prozentsätzen, welche auf zahlreichen Annahmen beruhen und im Detail hinter der Kommastelle grosse Unsicherheiten beinhalten, zeigen die modellgestützten Analysen eindeutig, dass bei einem Verzicht auf die Bilateralen Verträge in wirtschaftlicher Hinsicht grosse Herausforderungen auf die Schweiz und noch mehr die Ostschweiz zukommen: Ein erheblicher Verlust an wirtschaftlicher Dynamik um rund ein Viertel, und eine Reduktion des erreichbaren Wohlstands (BIP pro Kopf) um knapp ein Zwanzigstel innerhalb von nur 18 Jahren.

Nachtrag vom August 2020

zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie und der dadurch ausgelösten Wirtschaftskrise auf die Simulationsresultate

Diese Studie und damit sämtliche Simulationsrechnungen wurden vor Ausbruch der Corona-Pandemie durchgeführt und im März 2020 fertiggestellt. Dementsprechend berücksichtigen sie die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie mit dem Lock-down und dem Konjunkturerinbruch nicht. Dennoch behalten die Studienergebnisse ihre Gültigkeit, auch unter den neuen Rahmenbedingungen. Nachfolgend werden die Gründe dafür aufgeführt.

Methodik

Ein erster wichtiger Aspekt liegt im methodischen Vorgehen. Die Ergebnisse werden in Form von Differenzen ermittelt. Das heisst, es werden immer zwei Simulationsberechnungen (zwei Szenarien) miteinander verglichen, welche die genau gleiche Ausgangsbasis aufweisen und sich ausschliesslich hinsichtlich der zu untersuchenden Tatsache unterscheiden, also dem Wegfall der Bilateralen Verträge. Verändert sich nun die Ausgangslage, gilt dies für beide Szenarien gleich. Da die Ausgangslage in beiden Simulationsberechnungen synchron berücksichtigt wird, sind die Auswirkungen in beiden Berechnungen auch ähnlich. Ein tieferes Niveau an Wirtschaftsaktivitäten, wie es durch die Corona-Krise zu erwarten ist, wird in beiden Simulationsberechnungen in gleichem Umfang berücksichtigt. Durch die Betrachtung des Ergebnisses als Differenz beider Berechnungen fällt ein Grossteil des Effekts heraus und die Resultate behalten ihre Gültigkeit.¹⁰

Startzeitpunkt der Simulationen

Zum Zweiten beginnt die Simulationsrechnung im Jahr 2023, in dem die Bilateralen Verträge bei einer Annahme der Kündigungsinitiative wegfallen würden. Aktuelle Prognosen gehen davon aus, dass sich bis zu diesem Zeitpunkt die konjunkturelle Lage wieder stabilisiert hat (wenn auch auf einem dauerhaft tieferen Wohlstandsniveau). Dies ist deshalb wichtig, weil das Modell in unterschiedlichen konjunkturellen Situationen kurzfristig anders auf Schocks reagieren kann. Ausserdem werden in dieser Untersuchung langfristige Effekte betrachtet, welche durch die kurzfristigen Reaktionsmuster nur wenig beeinflusst werden. Aus den gleichen Überlegungen ändern sich die Schlussfolgerungen der Studie auch dann nicht wesentlich, wenn der Wegfall der Bilateralen Verträge um einige Jahre aufgeschoben werden würde (ausser, dass sich die Zeitachse für die Wirkungen ebenfalls entsprechend verschiebt).

Strukturveränderungen nicht absehbar

Trotz des massiven Ausmasses sind die direkt durch den Corona-bedingten Wirtschaftseinbruch ausgelösten Konsequenzen für die Simulationsergebnisse gering. Zum aktuellen Zeitpunkt kann jedoch noch nicht seriös ermittelt werden, ob die Corona-Pandemie langfristig strukturelle Veränderungen der wirtschaftlichen Strukturen auslösen wird. Würden solche Strukturveränderungen ausgelöst, könnten die im

¹⁰ Dies gilt nur annäherungsweise, da nicht alle Reaktionen im Modell in jeder Ausgangslage exakt identisch wirken. Solche nichtlinearen Reaktionsmuster treten insbesondere hinsichtlich der konjunkturellen Ausgangslage auf, z.B. in den Reaktionsfunktionen von Kapazitätsauslastung oder realem Zinsniveau.

Modell abgebildeten Zusammenhänge an Aussagekraft einbüßen, da diese genau die wirtschaftlichen Strukturen reflektieren. Basierend auf dem derzeitigen Informationsstand erwarten wir durch die Corona-Pandemie keine strukturellen Veränderungen, die die Simulationsergebnisse deutlich beeinflussen könnten.¹¹

Als Beispiel sei noch eine Veränderung struktureller Art angesprochen, die wir als Folge der Corona-Krise erwarten müssen: Ein erheblicher Anstieg der Staatsverschuldung. Nicht zuletzt dank der soliden Schweizer Finanzpolitik ist die Tragfähigkeit der Schulden jedoch auch mit dem erwarteten Anstieg bei weitem nicht gefährdet. Nur wenn die Tragfähigkeit nicht mehr gegeben wäre und eine weitere Verschuldung des Staats nicht mehr oder nur unter stark verschlechterten Bedingungen möglich wäre, würde dies eine im Modell zu berücksichtigende strukturelle Veränderung darstellen. Davon ist die Schweiz jedoch weit entfernt.

Neben den Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur könnten auch krisenbedingte Veränderungen der Wirtschaftspolitik die Ergebnisse beeinflussen. So könnte eine anhaltende politische Tendenz zu mehr Protektionismus¹² möglicherweise die Aussenhandelsstrukturen verändern: Weniger Aussenhandel insgesamt, möglicherweise aber mehr Aussenhandel innerhalb von Wirtschaftsblöcken. Aus heutigem Informationsstand sind keine langfristigen, durch die Corona-Pandemie ausgelösten Politikänderungen abzusehen, welche für die im Simulationsmodell abgebildeten strukturellen Zusammenhänge relevant wären.

Studienresultate und Schlussfolgerungen behalten Gültigkeit

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass nach heutigem Wissensstand die aktuelle Corona-Pandemie und deren wirtschaftliche Folgen keinen wesentlichen Einfluss auf die Simulationsergebnisse haben. Die auf Basis der Studienresultate getroffenen Schlussfolgerungen behalten auch unter den neuen Rahmenbedingungen vollumfänglich ihre Gültigkeit.

¹¹ Strukturelle Veränderungen, die die Simulationsergebnisse hier massiv beeinflussen würden, wären beispielsweise eine stark veränderte Aussenhandelsstruktur der Schweiz (nach Kunden- und/oder Güterstrukturen), eine langfristige massive Einschränkung von Reisen bzw. des Flugverkehrs, oder das Entstehen einer persistenten Massenarbeitslosigkeit in der Schweiz.

¹² Dabei muss es sich nicht explizit um eine protektionistische Agenda handeln. Dies kann auch ausgelöst sein durch die «positiven» Form des Ziels einer verstärkten Selbstversorgung, oder auch durch Verhaltensänderungen der Konsumenten hin zu «produce and buy local».

Literaturverzeichnis

BAKBASEL Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft. Basel: Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, 2015.

BAKBASEL Die Auswirkungen der Bilateralen Verträge auf die Unternehmen der MEM-Industrie [Bericht]. - Bern : Swissmem, 2015.

BAKBASEL Evaluationsauftrag Milchmarkt: Evaluation und Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU [Bericht]. - Bern : BLW, 2012.

BAKBASEL Kosten, Preise und Performance: Der Schweizer Detailhandel im internationalen Vergleich [Bericht]. - Basel : BAK Basel Economics, 2010.

BAKBASEL Preise und Kosten der Schweizer Tourismuswirtschaft im internationalen Vergleich [Bericht]. - Basel : BAK Basel Economics, 2008.

BAKBASEL Produktivität und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen [Bericht]. - 2011.

BAZL Bundesamt für Zivilluftfahrt Bericht 2016 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz [Bericht]. - 2016.

BFS Bundesamt für Statistik Produktionskonto nach Branchen (50 Branchen) [Online]. - 2018.

BFS Bundesamt für Statistik Ständige und nichtständige Wohnbevölkerung nach Jahr, Kanton, Bevölkerungstyp, Anwesenheitsbewilligung, Geschlecht und Altersklasse. - 2018.

DEA Bericht des Bundesrates in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter [13.4022]: Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen [Bericht]. - Bern : DEA, 2015.

DEA Öffentliches Beschaffungswesen: Informationsblatt [Bericht]. - 2014.

EFD Erläuternder Bericht des EFD: Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen [Bericht]. - Bern : EFD, 2015.

EJPD Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes - Umsetzung von Artikel 121a BV [Bericht]. - Bern : EJPD, 2015.

European Commission A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future [Bericht]. - 2004.

European Commission Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of the Union Road Transport Market [Bericht]. - Brussels : European Commission, 2014.

Fougeyrollas Arnaud, Le Mouël Pierre und Zagamé Paul Consequences of the 2013 FP7 call for proposals for the economy and employment in the European Union [Bericht]. - Paris : Erasme, 2012.

Kanton St. Gallen Staatliche Grossaufträge 2013 im Kanton St. Gallen: WTO-Submissionsstatistik [Bericht]. - St. Gallen : Statistisches Amt des Kanton St. Gallen, 2014.

KOF Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme: Aktualisierung der Studie «Auswirkung der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft» [Bericht]. - ETH Zürich : KOF Studien Nr. 58, 2015.

Loridan Mathieu Les approches bilatérales de réduction des OTC entre la Suisse et la CE [Bericht]. - Genf : Université de Genève - Département d'Economie Politique, 2008.

Meier Nadja und Hertig Heinz Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen [Artikel] // Die Volkswirtschaft 11-2008. - 2008.

Parlamentdienst Die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz [Bericht]. - Bern : Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, 2002.

PVK Die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz in juristischer und ökonomischer Hinsicht [Bericht]. - Bern : PVK, 2002.

SBFI Auswirkungen der Beteiligung der Schweiz am 7. Europäischen Forschungsrahmenprogramm [Bericht]. - 2014.

Seco [et al.] 11. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU [Bericht]. - Bern : Seco, 2015.

SECO 11. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU [Bericht]. - Bern : Schweizer Eidgenossenschaft, 2015.

SECO Stellenwert der Bilateralen Abkommen I mit der EU für die Schweizer Volkswirtschaft [Bericht]. - Bern : SECO, 2014.

Sheldon George und Cueni Dominique Die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit der Schweiz mit der EU auf die Löhne einheimischer Arbeitskräfte [Buch]. - 2011.

Siegenthaler M. und Sturm J.E. Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz – EU/EFTA und das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz [Bericht]. - Zürich : KOF Studien No. 36., 2012.

Sigmaplan Grenzquerender Güterverkehr 2008: Synthesebericht über den Verkehr mit ausländischen Fahrzeugen [Bericht]. - Neuchâtel : Bundesamt für Statistik, 2010.

SNB Schweizerische Nationalbank Direktinvestitionen 2017 [Bericht]. - 2018.

UVEK Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2013: Verlagerungsbericht Juli 2011 - Juni 2013 [Bericht]. - Bern : UVEK, 2013.

WTO STATISTICS FOR 2007 REPORTED UNDER ARTICLE XIX:5 OF THE AGREEMENT: Report by the European Union [Bericht]. - 2010.

Zagamé Paul The costs of a non-innovative Europe: What can we learn and what can we expect from the simulation works [Bericht]. - Brüssel : Europäische Kommission, 2010.

