Medienrohstoff, 13.06.2025

Paket Schweiz – EU: Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Um die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des mit der EU ausgehandelten Pakets zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen einschätzen zu können, wurden fünf externe Studien in Auftrag gegeben. Sie zeigen, dass das Paket sich insgesamt positiv auf die Schweizer Volkswirtschaft auswirken würde.

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Pakets Schweiz–EU wurden im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) untersucht. Das Paket umfasst einen Stabilisierungs- und einen Weiterentwicklungsteil. Um deren volkswirtschaftliche Auswirkungen abschätzen zu können, wurden fünf externe Studien in Auftrag gegeben. Diese arbeiten zum Teil mit Schätzungen, Szenarien und Modellberechnungen, für die gewisse Annahmen getroffen werden mussten.

Die Studien stehen auf den Webseiten der zuständigen Ämter und auf der Webseite des EDA zum Paket Schweiz-EU zur Verfügung. Deren wichtigste Ergebnisse werden im Folgenden zuerst in einer Übersicht und anschliessend für jede Studie einzeln dargestellt.

Den grössten Effekt hat die Stabilisierung der bestehenden Binnenmarktabkommen, insbesondere des Personenfreizügigkeitsabkommens. Die Stabilisierung verhindert eine weitere Erosion bis hin zum allfälligen Wegfall der Bilateralen I. Ein Wegfall hätte jährliche Einbussen für die Schweiz im zweistelligen Milliardenbereich zur Folge. Kumuliert bis ins Jahr 2045 würde sich der Effekt auf über 500 Milliarden Franken belaufen.

Zwei Studien gehen den bereits eingetretenen negativen Auswirkungen von Schritten nach, die die EU aufgrund fehlender institutioneller Lösungen gegen die Schweiz beschlossen hatte: die Nicht-Assoziierung der Schweiz an den EU-Rahmenprogrammen für Forschung und Innovation von 2021 bis 2024 und die Nicht-Aktualisierung des Mutual Recognition Agreements (MRA) zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse im Bereich der Medizinalprodukte seit 2021. Das Paket würde sowohl die Assoziierung an den EU-Rahmenprogrammen wie die Aktualisierung des MRA dauerhaft und für alle Branchen absichern. Der volkswirtschaftliche Nutzen dieser Absicherungen wäre bedeutsam.

Zu zusätzlichen Kosten würde die teilweise Übernahme der Richtlinie 2004/38/EG (Unionsbürgerrichtlinie UBRL) führen, vor allem weil gewisse Personen mit EU-Staatsbürgerschaft sowie ihre Familienangehörigen ein Anrecht auf Daueraufenthalt erhielten sowie einen leicht verbesserten Zugang zu Sozialhilfe. Die zusätzlichen Kosten gehen auf den damit verbundenen behördlichen Mehraufwand zurück und sind gering im Vergleich mit den volkswirtschaftlichen Vorteilen, die das Paket bringt. Die entsprechende Studie zeigt weiter auf, dass die Gruppe der Personen mit EU-Staatsbürgerschaft, die sich in der Schweiz aufhalten, insgesamt weiterhin

mehr zu den Sozial- und Steuersystemen beitragen würde als sie von diesen an Leistungen bezieht.

Volkswirtschaftlich bedeutsam ist im Weiterentwicklungsteil des Pakets insbesondere das Stromabkommen. Es stärkt die Versorgungssicherheit und führt zu tendenziell tieferen Strompreisen. Diese wirken sich positiv auf die Wirtschaftsaktivität aus, stärken die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft und verbessern die Kaufkraft der Haushalte.

Ecoplan: Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I, Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr.56, Staatssekretariat für Wirtschat SECO

Die Studie schätzt den volkswirtschaftlichen Wert des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz-EU indirekt ab, indem sie den vollständigen Wegfall der Bilateralen I bis ins Jahr 2045 simuliert. Im zugrundeliegenden Szenario …

- … fielen die Handelserleichterungen weg, die die Abkommen zu Luftverkehr, Landverkehr, Landwirtschaft, öffentlichem Beschaffungswesen und technischen Handelshemmnissen (MRA) bieten;
- … träte an die Stelle der Personenfreizügigkeit ein Kontingentierungssystem, das die Zuwanderung um jährlich 20'000 Personen reduziert.
- … würde die EU die Schweiz bei der Forschungszusammenarbeit wieder als nicht-assoziierten Drittstaat behandeln.

Dem Szenario liegen plausibilisierte Annahmen zu Grunde. Was bei einer Ablehnung des Pakets Schweiz-EU tatsächlich geschehen würde, hängt von politischen Entscheidungen ab und lässt sich nicht vorhersagen. Es sind sowohl negativere wie positivere Szenarien denkbar. Nicht berücksichtigt werden allfällige positive volkswirtschaftliche Effekte der Weiterentwicklung der bilateralen Abkommen sowie der im Paket enthaltenen neuen Abkommen (insbesondere zum Strom).

Die Studie bestätigt den hohen volkswirtschaftlichen Wert der Binnenmarktabkommen und der Assoziierung an die EU-Forschungsprogramme (insbesondere Horizon Europe). Deren Wegfall würde bis ins Jahr 2045 zu einer erheblichen Schwächung der Schweizer Wirtschaft und zu spürbaren Einkommenseinbussen führen:

- Der Schweiz entgingen im Jahr 2045 Einnahmen in der Höhe von rund 26,4 Milliarden Franken. Das BIP läge rund 4,9% tiefer, das BIP pro Kopf um 1,65% tiefer.
- Dies entspricht Einkommensverlusten von rund 2’500 Franken pro Kopf. Am stärksten betroffen wären die Kapitaleinkommen (-5,03%). Auch die Löhne wären tiefer; insbesondere bei den Niedrig- und Mittelqualifizierten (-1,08%).
- Die kumulierten BIP-Verluste von 2028 – 2045 belaufen sich auf 520 Milliarden Franken oder etwa einem halben Jahres-BIP der Schweiz.

Rund drei Viertel des negativen Effekts geht auf den Wegfall der Personenfreizügigkeit zurück. Die Wirtschaft hätte mehr Mühe, Arbeitskräfte zu finden, die Standortattraktivität der Schweiz würde sinken, Investitionen gingen zurück und es wäre vermehrt mit Verlagerungen ins EU-Ausland zu rechnen.

Das übrige Viertel ist darauf zurückzuführen, dass die Schweiz nur noch als nicht-assoziiertes Drittland am Forschungsrahmenprogramm Horizon Europe teilnehmen kann, was den Forschungs- und Innovationsstandort schwächt, sowie auf die wegfallenden Handelserleichterungen, die die Binnenmarktabkommen der Bilateralen I bieten.

Infras: Vertiefungsstudie MRA, Fallbeispiel Medizinprodukte – Schlussbericht, Auftraggeberin: Staatssekretariat für Wirtschat SECO

In den Jahren 2021 und 2022 verweigerte die EU notwendige Aktualisierungen des Mutual Recognition Agreements (MRA) im Bereich der Medizinprodukte beziehungswiese/respektive der In-Vitro-Diagnostika. In der Folge war es für die Schweizer Hersteller und Händler solcher Produkte nicht mehr möglich, diese ohne Weiteres in die EU zu exportieren. Die Studie gilt den Auswirkungen dieser Nicht-Aktualisierung.

Insgesamt haben sich Hersteller und Händler mit der neuen Situation arrangiert. Sie mussten jedoch Mehrkosten in Kauf nehmen. Die einmaligen Kosten beliefen sich auf 0,3% bis 0,7% Prozent des Exportumsatzes bei Schweizer Herstellern und auf 0,6% und 0,7% bei Händlern. Die laufenden jährlichen Aufwendungen liegen bei 0,1% bis 0,14% bei Herstellern und bei 0,3% bis 0,4% bei Händlern.

Diese zusätzlichen Kosten im Branchenschnitt werden stark von Grossunternehmen geprägt, für die der Mehraufwand wegen der Nicht-Aktualisierung gemessen am Umsatz vergleichsweise tief ausfällt. Bei kleinen und mittleren Unternehmen fielen jedoch deutlich höhere Kosten an. So lagen bei einem Viertel aller Schweizer Hersteller die einmaligen Zusatzkosten bei 9,3% oder mehr des Umsatzes; die laufenden zusätzlichen Kosten pro Jahr beliefen sich auf 2,3%. Aus der Sicht einzelner Unternehmen sind die Belastungen auch nach drei Jahren noch erheblich. Bei einzelnen Unternehmen führte die Nicht-Aktualisierung des MRA zu existenziellen Problemen.

Die Nicht-Aktualisierung des MRA hat auch Auswirkungen für die öffentliche Hand. Insbesondere das Schweizerische Heilmittelinstitut Swissmedic, das für die Bewilligung, Zulassung und Überwachung von Arzneimitteln zuständig ist, hat höhere Kosten, da die Zusammenarbeit mit EU-Behörden und Arbeitsgruppen sistiert ist. Die Nicht-Aktualisierung des MRA hat bei Swissmedic zu höheren jährlichen Mehrkosten von 4,6 Millionen Franken geführt. Hinzu kommen einmalige Kosten von 6 Millionen Franken für die Entwicklung einer eigenen Datenbank für Medizinprodukte.

BSS Volkswirtschaftliche Befragung AG: Einzelförderung der EU-Rahmenprogramme für Forschung und Innovation: Auswirkungen der Schweizer Beteiligung – Schlussbericht, Auftraggeberin: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI

Die Studie untersucht die Auswirkungen einer Assoziierung der Schweiz am EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, wie sie durch das Paket Schweiz-EU dauerhaft abgesichert würde. Die Studie kommt zum Schluss, dass die Assoziierung viele Vorteile und keine Nachteile hätte.

Bei einer Assoziierung können sich Forschende und Innovatoren aus der Schweiz wieder um Einzelprojekte der EU-Programme bewerben. Um diese besteht ein deutlich grösserer Wettbewerb, was zu besserer Forschung und Innovation führt. Weiter profitieren die Geförderten vom Renommee dieser Programme. Da diese Mittel portabel sind, werden Schweizer Forschungseinrichtungen bei einer Teilnahme attraktiver und haben es leichter, die weltweit besten Talente anzuziehen. Die Vernetzung des Forschungsstandortes Schweiz profitiert; mit Mitteln aus den

EU-Programmen geförderte Forschende und Innovatoren haben es überdies leichter, weitere öffentliche und private Fördergelder einzuwerben. Bei einem Wegfallen der Assoziierung können diese Vorteile durch nationale Massnahmen nicht kompensiert werden. Insbesondere bestehen in der Schweiz keine vergleichbaren Instrumente zur Einzelförderung von Innovatoren und Innovatorinnen.

Für die Studie wurden Daten aus jener Zeit analysiert, in der die Schweiz assoziiert war. Sie zeigen, dass kaum ein Land so erfolgreich wie die Schweiz Mittel aus den EU-Programmen einwarb. In dieser Zeit gelang es, viele Top-Forschende aus anderen Ländern in die Schweiz zu holen (Brain-Gain). Ohne Assoziierung droht umgekehrt, dass solche Personen die Schweiz verlassen (Brain-Drain).

Ecoplan: Verwaltungsexterne Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) – Auswirkungen auf die staatlichen Institutionen, Auftraggeberin: Staatssekretariat für Migration SEM

Das Paket Schweiz-EU sieht vor, dass die Schweiz die Richtlinie 2004/38/EG (Unionsbürgerrichtlinie UBRL) zum Teil übernimmt. Die Studie schätzt die Folgen dieser Teilübernahme ab. Sie zeigt, dass in mehreren Bereichen zusätzliche Kosten und administrativer Mehraufwand anfallen. Diesen Effekten stehen die volkswirtschaftlichen Vorteile gegenüber, insofern die Teilübernahme die bilateralen Beziehungen zur EU stabilisiert und sich positiv auf die Altersstruktur, den Arbeitsmarkt und das Gesundheitswesen auswirkt. (Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA) ist aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive das wichtigste bilaterale Abkommen mit der EU: Rund 75% der positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Stabilisierung der bilateralen Beziehungen sind auf dieses Abkommen zurückzuführen). Die finanziellen und administrativen Auswirkungen betreffen kaum Unternehmen oder Bürgerinnen und Bürger, sondern primär staatliche Institutionen.

Die wichtigsten Befunde betreffen …

… das Daueraufenthaltsrecht: EU-Staatsangehörige, die seit fünf Jahren ununterbrochen, rechtmässig und erwerbstätig in der Schweiz sind, haben neu ein Anrecht auf Daueraufenthalt. Die Studie kommt zum Schluss, dass jährlich 50'000 bis 70'000 Personen dieses Anrecht erhalten, dass aber die grosse Mehrheit dieses nicht nutzt, weil der Daueraufenthalt für sie keinen Mehrwert bringt. Schätzungen zeigen, dass jährlich mit 4'000 bis 20'000 Anträgen zu rechnen ist. Der Mehraufwand für die Migrationsbehörden (Antragsprüfungen) kann durch eine Vereinfachung der Bewilligungsverfahren kompensiert werden.

… die öffentliche Arbeitsvermittlung: EU-Staatsangehörige, die unfreiwillig ihre Arbeit verlieren, müssen sich neu bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung (öAV) anmelden, um in der Schweiz bleiben zu dürfen. Dies dürfte bei den öAVs jährlich zu 3'700 bis 8'800 zusätzlichen Fällen führen, was Mehrkosten von 9 bis 22 Millionen Franken nach sich zieht (+1,9% bis +4,4%).

… die Sozialhilfe: Neu können EU-Staatsangehörige, die weniger als ein Jahr in der Schweiz erwerbstätig waren, für maximal 6 Monate Sozialhilfe beziehen, und selbständig Erwerbstätige erhalten einen gleichwertigen Zugang zu Sozialhilfe wie unselbständig Erwerbstätige. Auch Personen mit einem Daueraufenthaltsrecht können neu Sozialhilfe beziehen, ohne dass ihnen das Aufenthaltsrecht entzogen werden kann. Die Berechnungen schätzen, dass die Zahl der Sozialhilfe beziehenden Personen jährlich um 1,1% bis 1,5% steigen könnten (3'000 bis 4'000 Personen), was zu Mehrkosten von 56 bis 74 Millionen Franken führen würde. Internationale Vergleiche zeigen, dass der erweiterte Sozialhilfeanspruch keine Sogwirkung auslöst. Empiri-

sche Studien lassen keine verstärkte Einwanderung in Sozialsysteme erwarten; sie zeigen jedoch, dass die überdurchschnittlich junge und erwerbstätige Migrationsbevölkerung die Sozialversicherungen und die Steuersysteme netto weiterhin mehr unterstützt als belastet.

… die Studiengebühren: EU-Staatsangehörige bezahlen an überwiegend öffentlich finanzierten Schweizer Hochschulen und Fachhochschulen künftig die gleichen Studiengebühren wie Schweizer Studierende. Dies führt bei allen öffentlichen Hochschulen der Schweiz zu einem Einnahmenrückgang von etwa 21,7 Millionen Franken jährlich. Begleitmassnahmen unter angemessener Beteiligung des Bundes zur Kompensation dieser Mindereinnahmen sind in Diskussion. Bei der ETH führt die Gleichbehandlung bei den Studiengebühren zu jährlichen Mindereinnahmen von 23,3 Millionen Franken.

…die Auslandschweizerinnen und -schweizer: Die Teilübernahme der UBRL führt auch zu einer Verbesserung der Rechtsstellung der 134°000 Auslandschweizerinnen und -schweizer, die in der EU leben und nur über die Schweizer Staatsangehörigkeit verfügen. Diese werden in der EU von denselben Rechten in Bezug auf Erwerbstätigkeit, Aufenthalt, Sozialversicherungsschutz und Studiengebühren profitieren, die neu auch EU-Staatsangehörigen in der Schweiz gewährt werden.

Ecoplan: Stromabkommen zwischen der Schweiz und der EU, Volkswirtschaftliche Auswirkungen – Schlussbericht, Auftraggeberin: Bundesamt für Energie

Die Studie analysiert die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Stromabkommens, das Teil des Pakets Schweiz-EU ist. Die wichtigsten Bestandteile des Abkommens sind in dieser Hinsicht die Strommarktkopplung und die völkerrechtliche Absicherung der Grenzkapazitäten (wieviel Strom zwischen zwei Ländern übertragen werden kann).

Die Studie vergleicht das mit dem Stromabkommen zu erwartende Szenario mit einem Extremszenario, bei dem die Nachbarländer die Kooperation mit der Schweiz bezüglich Strom - und somit die Grenzkapazitäten - stark reduzieren. Inwiefern eine für die Schweiz vorteilhafte technische Kooperation zwischen den Übertragungsnetzbetreibern bei einem Scheitern des Abkommens noch möglich ist, und welche Grenzkapazitäten aus dieser Kooperation resultieren könnten, ist unklar. Die Studie quantifiziert diese Unsicherheit: ohne Stromabkommen wird die Schweiz sich in einer Lage wiederfinden, die sich je nach Erfolg der technischen Kooperation irgendwo zwischen dem Szenario mit Abkommen und jenem mit stark reduzierten Grenzkapazitäten befinden würde.

Mit einem Stromabkommen wird die Versorgungslage insbesondere im Winter durch die Marktkopplung gestärkt. Weiter kann die Schweiz im Zeitraum 2030 bis 2050 dank gesicherter Grenzkapazitäten potenziell zusätzliche Handelsgewinne von jährlich rund 0,5 bis 1,2 Milliarden Franken erzielen. Dies im Vergleich zu dem Szenario mit stark reduzierten Grenzkapazitäten.

Ohne Stromabkommen hingegen sind die langfristig zur Verfügung stehenden Grenzkapazitäten unsicher, weshalb die Schweiz ihr Stromsystem anders planen und mit höheren Stromsystemkosten rechnen müsste. Stellt man diese in Form von zusätzlicher Stromproduktion im Inland dar, so könnten bis ins Jahr 2050 zusätzliche heimische Kraftwerke zur Produktion von Winterstrom mit jährlichen Gesamtkosten in der Grössenordnung von bis zu rund 1 Milliarde Franken notwendig werden, um eine äquivalente Versorgungslage wie mit dem Stromabkommen zu erreichen.

Das Abkommen hat auch Folgen auf die Strompreise in der Schweiz. Sie dürften im Jahr 2050 mit Abkommen um bis zu 14% tiefer liegen als ohne. Tiefere Strompreise haben positive Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft. Sie stärken die Wettbewerbsfähigkeit insbesondere der stromintensiven Sektoren und verbessern die Kaufkraft der Haushalte. Beide Effekte zusammen könnten bis im Jahr 2050 dazu beitragen, dass das BIP um bis zu knapp 0,5% höher liegt als ohne Stromabkommen. Die Studie schätzt weiter, dass die tieferen Strompreise und die erhöhte Wirtschaftsaktivität sich auch positiv auf die Löhne (potenziell bis zu rund +0,4%) und die Beschäftigung (potenziell bis zu rund +0,2%) auswirken.

Insgesamt erreicht die Schweiz mit dem Stromabkommen ein höheres Niveau bei der Versorgungssicherheit als ohne, und das bei tieferen Kosten. Das Abkommen reduziert überdies das Risiko eines grossflächigen Stromausfalls oder einer Strommangellage, die beide potenziell sehr hohe volkswirtschaftliche Kosten verursachen würden.