

Möglichkeiten und Chancen in der internationalen Handelspolitik als  
Nicht-EU-Mitglied am Beispiel der Schweiz

Von Anna Anderlan

Icer Papers on European  
Governance

Vol. III, No. 2/2017

ISSN 2409-5133  
<https://doi.org/10.25651/icer322017>

Kontakt:  
Anna Anderlan  
E-Mail: [anna.anderlan@student.uibk.ac.at](mailto:anna.anderlan@student.uibk.ac.at)

ICER – Innsbruck Center for European Research  
Jean Monnet Chair for Political Science and European Integration  
University of Innsbruck  
Dept. of Political Science – Universitätsstrasse 15 – AT 6020 Innsbruck  
Homepage: [www.icer.at](http://www.icer.at)  
E-Mail: [info@icer.at](mailto:info@icer.at)  
Andreas Maurer  
Layout: Philipp Umek  
© ICER

ISSN 2409-5133  
<https://doi.org/10.25651/icer322017>

## **Abstract**

Die Europäische Union ist im Umschwung und vielerorts erheben sich die Stimmen für den Austritt aus der Staatengemeinschaft, wie der Brexit als aktuelles Beispiel zeigt. Diese neuen Herausforderungen vor denen die EU heute steht lassen auch die Frage aufkommen, wie stark die EU in handelspolitischer Hinsicht ist, beziehungsweise welche Möglichkeiten und Verhandlungsmacht ein Staat ohne EU-Mitgliedschaft hat. Am Beispiel der Schweiz soll versucht werden die Chancen und Schwierigkeiten dieser Staaten zu analysieren. Dabei stehen sowohl internationale Handelsabkommen, die Beziehungen zur EU und die Möglichkeiten bilateraler Abkommen im Fokus.

## 1 Einleitung

Die Europäische Union ist durch die Finanz- und Flüchtlingskrise auf eine harte Probe gestellt worden und der Austritt aus der EU wird vermehrt von diversen Stimmen gefordert. Als aktuelles Beispiel kann man den Blick nach Großbritannien richten, das sich in einem Referendum am 23. Juni 2016 mit 51,9 Prozent für einen Austritt aus der EU entschieden hat. Die Frage, ob der „Brexit“ der Anfang vom Ende der EU sei, verneinte der EU-Kommissionspräsident Jean Claude Juncker, meinte jedoch, dass er Auswirkungen auf die Zukunft der Union habe. Vor allem stellt sich ganz aktuell die Frage, welche Konsequenzen ein Austritt mit sich bringt und welche möglichen wirtschaftlichen Nachteile oder auch Vorteile ein europäisches Land außerhalb der EU hat. Um darauf eine mögliche Antwort zu finden, kann der Blick beispielsweise auf die Schweiz gerichtet werden, die immer wieder betont, keine Mitgliedschaft bei der EU anzustreben, um Möglichkeiten und Chancen der Handlungspolitik als Nicht-EU-Mitgliedsland zu definieren. Die Schweiz ist, wie alle anderen europäischen Länder, die der EU nicht angehören, der Europäischen Freihandelsgemeinschaft, kurz EFTA beigetreten. EFTA kann deshalb als handelspolitische Alternative zur EU gesehen werden, wobei deren Vor- beziehungsweise Nachteile im Vergleich zur EU-Mitgliedschaft in Betracht gezogen werden sollten.

Die Schweiz ist als rohstoffarmes Land auf den Welthandel angewiesen und eine „Internationalisierung“ ist für sie von großer Bedeutung (Abt 2009, S. 1). Eine wichtige Komponente der Schweizer Außenpolitik stellt die Mitgliedschaft in der EFTA dar, weshalb sich die vorliegende Arbeit auch mit Funktionen und Arbeitsweise des Zusammenschlusses beschäftigt. Als loser Staatenbund zum Zweck des Zollabbaus setzt EFTA auf die Beseitigung der Wettbewerbsnachteile. Deren Mitglieder haben ein Netz von sogenannten Freihandelsabkommen mit Drittstaaten in der ganzen Welt errichtet. Die immer stärker „in Mode“ kommenden Freihandelsabkommen haben Vor-, aber auch Nachteile, wobei sich ein Zwiespalt zwischen bilateralem und multilateralem Weg eröffnet.

Als Land inmitten von EU-Mitgliedstaaten, ist auch der Handel mit den europäischen Ländern für die Schweiz unverzichtbar. Jeder dritte Franken wurde laut SECO-Stand<sup>1</sup> 2016 im Austausch mit der EU eingenommen. Der Handel mit der Europäischen Union macht sogar den größten Anteil am Schweizer Handelskontingent aus (DEA 2016, S. 2). Die EU und die Schweiz haben eine einzigartige Handelsbeziehung, denn sie stellt einen Sonderfall dar: da die Schweiz nicht dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beigetreten ist wie zum Beispiel Island und Norwegen, war es für die Schweiz notwendig auf eine andere Art und Weise mit der Europäischen Union übereinzukommen. Dabei schloss sie mit der EU ein Bündel von bilateralen Abkommen ab. Solche bilateralen Freihandelsabkommen sind mögliche, immer häufiger angewandte Instrumente der Außenpolitik und verdienen ein besonderes Augenmerk. Dabei stehen die von der Schweiz und jene im Rahmen der EFTA abgeschlossenen Freihandelsabkommen (im weiteren FHA) im Zentrum dieser Arbeit, besonders jene mit Japan und mit China. Die von der Schweiz ausgehandelten FHAs sind jedoch kein Einzelfall, sondern das Netz von Freihandelsabkommen hat sich in den letzten Jahrzehnten stark verdichtet und konnte positive Aspekte und Auswirkungen hervorbringen. Andererseits bestehen durch deren Abschluss neue Gefahren der Diskriminierung für Drittstaaten.

Als EU-Mitgliedsstaat willigt man mit dem Beitritt zur Union dazu ein, Souveränitätsrechte im Bereich der Gemeinsamen Außenpolitik abzugeben. Aus demokratischer Sicht ist es deshalb relevant sich die Frage zu stellen, inwieweit das Parlament in den außenpolitischen Entscheidungsprozess miteingebunden ist. So kann zwischen dem Entscheidungsrecht des EU-Parlaments und dem des Schweizer Parlaments im Bereich der Handelspolitik ein Vergleich angestellt werden. Ein Nicht-EU-Mitgliedstaat hat wirtschaftlichen Handlungsspielraum und Möglichkeiten zum Abschluss von internationalen Abkommen durch seine autonome Stellung, kann aber dadurch auch Schwierigkeiten in der Handelspolitik haben.

---

<sup>1</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft

## 2 Forschungsliteratur

Ausführliche Berichte in Hinsicht auf die Schweizer Handelspolitik bietet vor allem das Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft, kurz SECO. Als Quelle speziell zu EFTA-Angelegenheiten ist das Bulletin der EFTA zu nennen, eine Publikation, die jährlich herausgegeben wird und aktuelle Themen der EFTA-Politik bespricht. Speziell zu den Freihandelsabkommen in Bezug auf die Schweizer Politik publizierte die Schweizer Zeitschrift „Die Volkswirtschaft“ einige relevante Artikel. Das aktuelle Sammelwerk „Handbuch zum Europäischen Parlament“, herausgegeben im Jahr 2015 von Doris Dialer, Andreas Maurer und Margarethe Richter, gibt einen guten Einblick in alle Handlungsbereiche des EU-Parlamentes, auch bezüglich der Vorgehensweisen in der EU-Handelspolitik. Als informatives Nachschlagewerk zum Thema EU und Handel gilt zudem das „Europalexikon“, herausgegeben von Martin Große Hüttmann und Hans-Georg Wehling. Die nationalen Institutionen der Schweiz werden hingegen ausführlich in der Monographie von Thomas Krumm aus dem Jahr 2013 „Das politische System der Schweiz. Ein internationaler Vergleich“ und auf der Homepage des Schweizer Bundestages beziehungsweise des Schweizer Parlamentes beschrieben. Aufgrund der kürzlich abgeschlossenen Freihandelsabkommen der Schweiz und der zunehmenden internationalen Bedeutung von Freihandelsabkommen, war es für die folgende Arbeit wichtig, auf aktualisierte Internethomepages zurückzugreifen.

## 3 EFTA und die Schweiz

Die Schweiz gilt als Mitbegründer-Staat der Europäischen Freihandelsgemeinschaft im Jahre 1960, gemeinsam mit Österreich, Dänemark, Norwegen, Portugal, Schweden und Großbritannien (EFTA 2016b). Die Europäische Freihandelsgemeinschaft ist eine intergouvernementale Organisation, die das weltweite Netz der Handelsabkommen überwacht und freien Handel bietet. Ursprünglich zielte der Zusammenschluss auf die Garantie eines freien Warenverkehrs zwischen den EFTA-Mitgliedern und auf die Schaffung eines ökonomischen Gegengewichts gegenüber der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Die

wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EU stand von Anfang an im Zentrum. Im Jahr 1972 schlossen diese Staaten ein bilaterales Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) um den Handel im Industriebereich zu erleichtern. Ende der 1980er Jahre erwogen die EFTA-Staaten gemeinsam mit der EU einen europäischen Wirtschaftsraum zu gründen, die Schweiz nahm jedoch durch ein negatives Referendum nicht daran teil und es blieb bei bilateralen Beziehungen (Dieringer 2013, S 136–137).

Die Gründungsakte der EFTA, die sogenannte Stockholmer Konvention, regelt den freien Handel zwischen den Mitgliedern. Jedoch ist EFTA im Gegensatz zur EU eine zwischenstaatliche Organisation, die keine Zollunion darstellt. Dies gewährleistet die Unabhängigkeit der Mitgliedsstaaten beim Festsetzen der Zolltarife und anderen außenpolitischen Belangen. EFTA dient auch als Arena für die Aushandlung von Freihandelsabkommen mit Drittstaaten. Im Jahr 2001 kam es zu einer Revision des Stockholmer Abkommens, wobei das Vaduzer Abkommen unterzeichnet wurde, das Rechtsbeziehungen zwischen Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz, die auch heute noch die EFTA-Mitglieder darstellen, reglementierte (SECO 2016b). Das Vaduzer Abkommen, auch EFTA-Konvention genannt und die Freihandelsabkommen, die die EFTA-Mitglieder gemeinsam abschließen, werden vom EFTA-Büro in Genf verwaltet (EFTA 2016b). Die Mitglieder der EFTA haben im Laufe der Zeit Institutionen eingerichtet, um die Zusammenarbeit an Freihandelsabkommen, zu koordinieren und verstärkt mit den nationalen Parlamenten sowie den verschiedenen Wirtschaftssektoren der vier Länder zusammenzuarbeiten. Vertreter der nationalen Parlamente treffen sich im Parlamentarischen Komitee, das 1977 gegründet wurde. Es ist das Beratungsorgan der EFTA, das die in der EFTA-Tradition stehenden Werte der Flexibilität und des Pragmatismus vertritt. Das Komitee wird regelmäßig über laufende und geplante Verhandlungen informiert und trifft sich vier Mal im Jahr. Es vertritt die Wichtigkeit von nachhaltiger Entwicklung, die in den letzten EFTA-Freihandelsabkommen verstärkt Eingang gefunden hat. Die Garantie, sich um eine nachhaltige Entwicklung zu bemühen, ist in der Präambel eines jeden Abkommens

verankert. Zudem werden dort Werte wie Demokratie, Gesetzeskraft, Menschenrechte und Arbeitsrechte positioniert und geltend gemacht. Das Parlamentarische Komitee setzt sich für diese Werte ein und macht sich für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EFTA-Länder stark. Eine Delegation des Komitees besucht unter anderem potenziell zukünftige Handelspartner der EFTA, um die Notwendigkeit eines Abkommens abzuschätzen und dementsprechende Vorgespräche zu führen. Die Mitarbeit des Parlamentarischen Komitees ist ein wichtiger Schritt, um die nationalen Parlamente stärker mit einzubeziehen. Die nationalen Parlamente stimmen gemäß den nationalen Entscheidungsprozessen über FHAs ab, wodurch sie in den Verhandlungsprozess miteinbezogen werden (Riklin 2013, S. 31–32). Ein weiteres EFTA-Beratungsorgan ist das „Consultative Committee“, das Handelsvereinigungen und Arbeitnehmer der vier Mitgliedsländer vereint. Es stellt eine wichtige Plattform für die EFTA-Sozialpartner dar, um mit den EFTA-Autoritäten in Kontakt zu treten. Das Konsultativorgan ist dafür zuständig, dem EFTA-Rat Inputs zu geben (EFTA 2016c).

In den späten 1990er Jahren begannen die EFTA-Staaten ihre Handelspolitik auf die gesamte Welt auszuweiten. Von da an verfolgten sie eine Politik der Expansion und Stärkung der Freihandelsabkommen (EFTA 2016a), deren Basis auf die Regeln und Bestimmungen der WTO zurückgreift (EFTA 2015). Damit werden die Freihandelsabkommen nicht als Alternative zur WTO gesehen, sondern als Zusatz zum WTO-Netz (Frick 2013, S. 6), um ihre wirtschaftliche Position zu sichern und zu verstärken. In den 1990er Jahren kam es aber nicht nur zu einer weltweiten Ausweitung des Handels, sondern die Abkommen wurden auch inhaltlich umfassender. Sie betrafen nun weit mehr Bereiche und gewannen mit der zunehmenden Globalisierung an Wichtigkeit. Durch die Zunahme an Freihandelsabkommen, die EFTA abgeschlossen hat, stellt sie heute eines der größten Netzwerke von Freihandelsbeziehungen weltweit dar (EFTA 2016a). Das große Netz umfasst zum heutigen Zeitpunkt über 60 Länder und Gebiete, inklusive der EU-Staaten (EFTA 2015). Kennzeichnend für die EFTA-Freihandelsabkommen sind Flexibilität und Pragmatismus: Es ist wichtig, die Freihandelsabkommen immer wieder der sich verändernden Wirtschaftssituation



anzupassen. Besonders die großen Abkommen, wie das Transatlantische Handelsabkommen TTIP, kreieren neue Dynamiken der Handelspolitik, die wegweisend für neue FHAs sind (Árnason 2013, S. 4).

Die Beziehungen von FHA-Partner werden aufrechterhalten, indem sich Delegierte der Handelspartner und EFTA-Staaten in einem gemeinsamen Ausschuss treffen, um die Umsetzung des Abkommens zu überwachen und eventuelle Aktualisierungen zu diskutieren. Das große Freihandelsnetz von EFTA hat eine Vorbildstellung. Zudem ist es für die vier EFTA-Staaten von großer Bedeutung, weil der Waren- sowie der Dienstleistungshandel einen großen Teil ihres Bruttoinlandproduktes ausmachen (EFTA 2014, S. 1). Die Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz sind sehr stark in die globale Wirtschaftsszene integriert und gehören zu den führenden Investoren. Im Jahr 2013 erreichten die vier Länder zusammen Platz zwölf im Ausmaß des weltweiten Warenhandels (EFTA 2015).

#### 4 Vorteile und Nachteile der EFTA-Freihandelsabkommen

Die Freihandelsabkommen entstanden aus der Notwendigkeit heraus, weil die WTO-Verhandlungen lange Zeit stagnierten. Vor allem ist hierbei die schleppend vorankommende WTO Doha-Runde zu nennen. Ursprünglich jedoch sollten solche präferenzielle Abkommen dazu dienen, den Entwicklungsländern die Teilnahme am Weltmarkt zu erleichtern, indem ihnen Industrieländer Zollvorteile gewährleisteten (EZV). Doch vor allem zeigte sich in den letzten Jahren eine Zunahme der Freihandelsbeziehungen auch zwischen Industrieländern. Der Vizepräsident des „Fung Global Institute“ und ehemalige Chefökonom der WTO Patrick Low sieht die Gründe der zunehmenden FHAs nicht nur in den Schwachstellen der WTO, sondern auch in der Möglichkeit, durch FHAs spezielle Regelungen in diversen politischen Bereichen zu treffen. Zudem sieht Low die Gründe auch in der Angst vor Exklusion, im Dominoeffekt und in der Tatsache, dass FHAs als Protektionsinstrument dienen können, um spezielle wirtschaftliche Bereiche auszuschließen. Neben den Vorteilen, die Freihandels-

abkommen bieten, stellt ihre Exklusion jedoch auch ein Problem dar. Zudem bringen FHAs zusätzliche Kosten mit sich (Low 2013, S. 38–41).

Die vier EFTA-Länder Schweiz, Liechtenstein, Island und Norwegen waren sehr erfolgreich darin, ein großes Freihandelsnetzwerk mit globaler Breite aufzubauen. Die Gründe dafür finden sich in ihrer wirtschaftlichen Attraktivität: sie haben ein hohes Bruttoinlandsprodukt und gelten als starke Investoren. Zudem gibt es Unternehmen aus den EFTA-Ländern, die in Branchen wie Maschinenbau, Schiffsbau und Pharmaprodukten führend sind (Frick 2013, S. 6–7). Wird ein EFTA-Freihandelsabkommen ausgehandelt, arbeitet ein Gemischter Ausschuss mit den Drittstaaten zusammen (SECO 2016b). Es gibt einen Vorsitzenden der EFTA-Staaten, der die EFTA-Länder vertritt. Das Abkommen wird in mehreren Expertengremien durchdacht und im Detail geplant. Können sich die EFTA-Staaten in bestimmten Punkten nicht einigen, kann es auch zu länderspezifischen Lösungen kommen. Die Abkommen beachten nicht nur die EFTA-Interessen, sondern sie werden den Verhandlungspartnern und deren Eigenheiten angepasst. Während der Verhandlungen und auch nach Abschluss des Abkommens trifft sich der gemeinsame Ausschuss, der aus den Vertretern der EFTA-Staaten und dem jeweiligen Verhandlungspartner besteht, um die Umsetzung zu überwachen und die gesetzten Ziele zu erreichen (Kauffmann 2013, S. 16–17). Das Komitee trifft sich normalerweise halbjährlich und bietet ein Forum, um das FHA einem Update zu unterziehen und es weiterzuentwickeln (Røren 2013, S. 23).

Die EFTA-Abkommen dienen außerdem dazu, die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten zu bündeln (SECO 2016b). In diesem Punkt wird jedoch das EFTA-Bündnis auch kritisiert und vom ehemaligen Vorsitzenden des WTO-Vorstandsgremiums, Thomas Cottier, als Zweckbündnis bezeichnet, wo jeder die Möglichkeit hat, sich auszuklinken<sup>2</sup>. Der ehemalige Professor für internationales Wirtschaftsrecht in Bern beschreibt die EFTA-Abkommen zudem als sehr auf das

---

<sup>2</sup> "EFTA thus was reduced to a marriage of convenience and each partner reserved the right to go it alone" (Cottier 2013, S. 44).

klassische Feld des Marktzuganges fokussiert. Im Gegenzug dazu können die Verfahren von EU-Abkommen als komplizierter und umfassender beschrieben werden. EU-Abkommen werden nach Vorlagen abgearbeitet und halten sich an eine gesamtheitliche Entwicklungskomponente. Auch wenn EFTA versucht, der Europäischen Union in ihrer Handelspolitik zu folgen, hat die EU 20 Zusammenarbeitserklärungen mit Drittstaaten ausgehandelt, während die EFTA-Staaten mit diesen Ländern gar keine oder nur schwache wirtschaftliche Beziehungen pflegen. Dies betrifft vor allem den afrikanischen Kontinent. Langfristig gesehen, so Thomas Cottier, bieten die EU-Zusammenarbeitsabkommen engere Beziehungen und ein höheres Level an Kooperation. (Cottier 2013, S. 44–45).

Die Freihandelsabkommen der Europäischen Freihandelsgemeinschaft enthalten meist auch Bestimmungen zum „Handel mit Industrieprodukten, Fisch und verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten“. Das Schweizer Wirtschaftssekretariat betont dabei, dass der Handel mit „unverarbeiteten Landwirtschaftserzeugnissen“ von jedem EFTA-Land einzeln in bilateralen Abkommen ausgehandelt wird und sieht dies als sehr positiven Aspekt. Dies ist der Fall, weil die EFTA-Staaten keine gemeinsame Landwirtschaftspolitik verfolgen (SECO 2016a). Durch die bilateralen Verhandlungen im Bereich der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, kann das Abkommen besser an jedes einzelne EFTA-Mitgliedsland angepasst werden (EFTA 2016a). Die Bestimmung des eigenständigen Verhandeln greift aber nur, wenn es sich um Basis-Agrikulturprodukte wie Früchte und Fleisch handelt und stellt einen traditionellen und integralen Bestandteil der EFTA-Freihandelsabkommen dar (Kauffmann 2013, S. 15). Die EU hat dagegen eine gemeinsame Agrarpolitik, GAP, die sich für faire Wettbewerbsbedingungen für die Landwirte einsetzt. Eine auf EU-Ebene festgelegte Landwirtschaftspolitik schafft „gemeinsame Regeln in einem einheitlichen Binnenmarkt, wirkt Marktschwankungen erforderlichenfalls entgegen, sichert die mit den Reformen der jüngeren Zeit erzielten Fortschritte in Richtung stärkerer Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft und bildet die Grundlage für eine gemeinsame Handelspolitik, die der EU eine einheitliche Verhandlungsposition gegenüber unseren

globalen Handelspartnern ermöglicht“ (Europäische Kommission 2014, S. 6). Während ein Nicht-EU-Mitgliedstaat die Landwirtschaftspolitik autonom gestalten kann, vertritt die EU für ihre Mitgliedstaaten eine stärkere Verhandlungsposition.

Bietet die EU eine Zollunion für ihre Mitglieder, können die EFTA-Staaten, neben einer eigenständigen Agrarpolitik, ihre Zolltarife und andere außenpolitischen Maßnahmen in Eigenregie gegenüber Drittstaaten festlegen (SECO 2016b) und haben volle Autorität im Management ihrer Außenpolitik (Kauffmann 2013, S. 16). Um dennoch Wettbewerbsnachteile gegenüber der EU zu vermeiden, schließen die EFTA-Staaten parallel zu Abkommen der EU ähnliche Übereinkünfte ab. EFTA hat Mechanismen entwickelt, um die wirtschaftlichen Veränderungen weltweit zu verfolgen und potenzielle zukünftige Handelspartner ausfindig zu machen. Dies soll die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsländer halten beziehungsweise verstärken (Frick 2013, S. 29).

## 5 Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU

Die Schweiz ist fast ausschließlich von EU-Mitgliedstaaten umgeben. Zudem nimmt sie eine besondere Stellung gegenüber der EU ein, aufgrund ihrer Nichtteilnahme am EWR und den daraus resultierenden zahlreichen bilateralen Abkommen (Steppacher 2007a, S. 261). Die Gründe für ihre Ablehnung zur Aufnahme in die EU liegen in der Wahrung der Souveränität und der Neutralität. Im Jahr 1994 hat sich die Schweizer Bevölkerung in einer Volksbefragung auch gegen die Zugehörigkeit zum Europäischen Wirtschaftsraum entschieden. Die Schweiz hat seither einen Beobachterstatus im EWR inne und regelte ihre Beziehungen zur EU durch bilaterale Verträge, um die wirtschaftliche Inklusion zu schützen. Nach dem Nein zum EWR der Schweizer Volksabstimmung präsentierte der Bundesrat das „Swisslex-Programm“, um einer Abschottung der Schweiz zuvor zu kommen. Damit wurde die Binnenwirtschaft freier gehandhabt und die Schweizerischen Gesetze wurden an das EU-Recht in wirtschaftlichen Bereichen teilweise angeglichen. Es kam in der Folge zur Aufnahme von bilateralen Beziehungen mit der EU (Steppacher 2007b, S. 77). Diese basieren auf

das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz als EFTA-Staat und der EU aus dem Jahr 1972, das bessere Bedingungen für den Handel mit industriellen Produkten und verarbeiteten Landwirtschaftserzeugnissen schuf. Ein gemischter Ausschuss trifft sich regelmäßig, um das Abkommen und seine Umsetzung zu prüfen (DEA 2015).

Heute bestehen zwischen der Schweiz und der EU mehr als 120 bilaterale Abkommen, die ähnliche Regelungen enthalten wie jene der EWR (Bahadir/de Micco/de los Fayos 2015, S. 1). Die wirtschaftlichen Beziehungen mit der EU bleiben so bestehen und können verstärkt werden, ohne dass die Schweiz ihre Souveränität aufgibt. Sie behält sich zudem die Möglichkeit, eigenständige Handelsverträge mit Drittstaaten auszuhandeln (DEA 2015). Die Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz stagnierten bis zum Ende der 1990er Jahre. Nach eingehenden Verhandlungen gelang es den beiden Partnern sich zu einigen. Die EU konnte ihre Interessen im Bereich der Zinsbesteuerung und Betrugsbekämpfung durchsetzen, während die Schweiz dem Schengener Abkommen beitrug (Steppacher 2007b, S. 77). Im Jahre 1999 kam es zum ersten großen bilateralen Paket mit der EU, das vor allem für die Personenfreizügigkeit und die Aufhebung von Handelshemmnissen wichtig war. Eine engere Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU mittels mehreren Ressorts<sup>3</sup> lieferte das zweite bilaterale Abkommen vom Jahr 2004 (Chardon 2013, S. 337-338). Es sollte die wirtschaftliche Zusammenarbeit stärken und Asylrecht sowie Reisefreiheit unangetastet lassen. Mittels dieser Pakete wurde das schweizerische Recht an das EU-Recht angepasst. Die Abkommen gestalteten auch die EU-Schweiz-Beziehungen enger und intensiver. Die bilateralen Verträge, die die Pakete umfassen, beinhalten ein großes, unüberschaubares Netz an Regelungen und Verordnungen, weshalb die Einhaltung der Abmachungen und die Verwaltung der Abkommen Schwierigkeiten bereiten (Bahadir/de Micco/de los Fayos 2015, S. 4). Bilaterale I und II bestehen insgesamt aus 16 Kernabkommen und aus über 100 sekundären Abkommen (Krumm 2013, S. 276). Um ein Rosinenpicken der Schweiz zu vermeiden, wurde den bilateralen

---

<sup>3</sup> Polizei, Asyl, Umwelt, Bildung, Einfuhr von verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten, etc.

Abkommen die sogenannten „Guillotine-Klausel“ angefügt. Diese besagt, wenn ein Abkommen von Seiten eines Handelspartners für nichtig erklärt wird, verlieren auch alle anderen Abkommen ihre Gültigkeit. (Bahadir/de Micco/de los Fayos 2015, S. 4–5). Im Falle von künftigen Veränderungen des EU-Rechtes treten unweigerlich Schwierigkeiten und Unstimmigkeiten auf, weil die Abkommen an das veränderte Recht angepasst werden müssen. Zudem fehlt eine Kontroll- oder Überwachungsinstanz und es ist kein Mechanismus der Streitbeilegung vorgesehen. Eine ständige Anpassung der einzelnen Abkommen wäre auch kosten- und zeitaufwändig (Bahadir/de Micco/de los Fayos 2015, S. 4). Kurzum: die bilaterale Vorgehensweise ist jederzeit vom Scheitern bedroht (Schwok/Bloetzer 2005, S. 34). Heute besteht das Verlangen nach einem „Dachabkommen“, das zurzeit diskutiert wird. Damit sollten alle Abkommen zwischen der Schweiz und der EU zusammengefasst (Chardon 2013, S. 337) und eine Plattform für einen „ständigen politischen Dialog“ geschaffen werden. (Steppacher 2007a, S. 264). Der Schweiz geht es dabei vor allem um die bestmögliche Vertretung ihrer Interessen (Chardon 2013, S. 338). Die Schweizer Regierung ist der Auffassung, dass ein institutioneller Rahmen die Transparenz und die Rechtssicherheit fördern würde und Souveränität und innenpolitische Verhältnisse besser berücksichtigt werden könnten (Krumm 2013, S. 279). Die Verhandlungen für ein institutionelles Rahmenabkommen begannen im Mai 2014. Es soll ein effektives Streitbeilegungssystem entwickelt werden, mit dessen Einsetzung die anstehenden Probleme gelöst werden können. Falls kein Dachabkommen zustande käme, droht der Rat der Europäischen Union der Schweiz den Zugang zum Binnenmarkt zu blockieren. Seit Januar 2015 stehen die Verhandlungen vorerst still. Grund dafür ist das Ergebnis des Referendums bezüglich der Freizügigkeit der Personen. Am 9. Februar 2014 stimmte die Schweizer Bevölkerung mehrheitlich für die Einführung einer Jahresquote für die Personenanzahl ohne Schweizer Staatsbürgerschaft. Die Umsetzung dieser Volksbefragung würde ein Abkommen brechen, und somit alle anderen Abkommen zu Fall bringen. Die EU weigert sich bislang das Abkommen zur Personenfreizügigkeit abzuändern (Bahadir/de Micco/de los Fayos 2015, S. 4–5).

Obwohl die Schweiz kein EU-Mitgliedstaat ist, wirken sich die Entscheidungen der EU dennoch auf die Wirtschaft und die Politik des Landes aus. Die Anzahl der Verträge zwischen der Schweiz und der EU ist im Laufe der Jahrzehnte stark angewachsen und die Schweiz ist mit den europäischen Nachbarländern vermehrt verflochten. Durch die bilateralen Abkommen bemüht sich die Schweiz, nicht in eine Randposition Europas zu gelangen, gleichzeitig aber auch ihre wirtschaftlichen Besonderheiten zu wahren. Dazu gehören der Franken als Währung, das Bankgeheimnis, der Schutz der Landwirtschaft und der liberale Außenhandel. Die Schweiz profitiert von den bilateralen Abkommen, wodurch sie mit der EU wirtschaftlich und handelspolitisch eng verbunden ist, und bewahrt gleichzeitig ihre Selbstständigkeit. Würde die Schweiz der EU beitreten, müsste sie einige wirtschaftliche Besonderheiten aufgeben und die EU könnte mehr Druck auf die Schweiz ausüben. (Schwok/Bloetzer 2005, S. 37–38). Dennoch kann festgestellt werden, dass die Schweiz trotz Nicht-Mitgliedschaft einen „Prozess der informellen Europäisierung“ durchlebt. Dies wird durch die ständig notwendige Adaption von EU-Normen<sup>4</sup> und die abgeschlossenen Transport-Arrangements sichtbar. Zudem konnte die EU in den Verhandlungen den Einfluss auf die Schweiz verstärken. Aus diesem Grund kann nicht von einer vollständigen Wahrung der Souveränität gesprochen werden, obwohl die Schweiz weder EU- noch EWR-Mitglied ist. Der Druck ist auch im Fall des Schengen-Abkommen spürbar, dem die Schweiz als ein assoziiertes Mitglied angehört, das heißt sie hat kein Mitentscheidungsrecht, sondern nur ein Mitspracherecht. Gleichzeitig aber kann sich das Land entscheiden, ob es das Abkommen bei einer Fortentwicklung annimmt oder nicht. Auch hier greift wieder der indirekte Anpassungsdruck, indem ein „autonomer Nachvollzug“ der Schweiz geschieht, weil sonst ein Austritt der Schweiz wahrscheinlich wäre (Krumm 2013, S. 277).

---

<sup>4</sup> „In fact around 40% of swiss legislation derives from EU rules – ironically more than twice as much as in the British context“ (Church, Clive H./Dardanelli, Paolo/Mueller, Sean 2013: Switzerland’s Approach to EU Engagement: A financial services perspective. London: City of London, S. 3; zit. n. Krumm 2013, S. 275).

Nach Abwägen des Schweizer Bundesrates ist der bilaterale Weg für das kleine Alpenland in der momentanen Situation am passendsten. Seine Interessen können nämlich so am besten gewahrt werden (Krumm 2013, S. 279). Die bilateralen Verträge mit der EU sind von großer Bedeutung für die Schweizer Wirtschaft. Man beachte, dass zwei Drittel der Schweizer Exporte in die EU gehen (Schwok/Bloetzer 2005, S. 37–38). Die EU ist der wichtigste Handelspartner für die Schweiz, die 2014 73 Prozent aller Importe aus der EU bezog (EDA 2015). Weil aber auch die Schweiz ein wichtiges Partnerland für die EU ist, setzt diese auf gute nachbarschaftliche Beziehungen und hat eingesehen, dass der EU-Beitritt für die Schweiz keine Alternative mehr ist (Steppacher 2007b, S. 75). Schließlich ist die Schweiz nach dem eurostat-Stand von 2015 nach den Vereinigten Staaten und China der drittwichtigste Handelspartner der EU mit einem Handelsvolumen-Anteil von 7 Prozent (eurostat 2016).

## 6 Möglichkeit Freihandelsabkommen

Die Schweiz ist nicht nur EFTA-Mitglied und steht in engen bilateralen Verbindungen mit der EU, sie zählt zudem 28 weitere Freihandelsabkommen mit 38 Handelspartnerländern weltweit. Der Großteil der Verträge wird über die EFTA ausgehandelt, aber die Schweiz hat auch die Möglichkeit Freihandelsabkommen außerhalb der EFTA abzuschließen (SECO 2016a). Der Abschluss von solchen Verträgen ist wichtig, um die Nachteile gegenüber der EU auszugleichen. Deshalb schließt die Schweiz, als EFTA-Staat oder eigenständig, mit allen Drittstaaten Freihandelsabkommen ab, mit denen auch die EU in Verbindung steht (Abt 2009, S. 3). Die Schweiz ist nämlich nicht nur beim Import, sondern auch beim Export vom internationalen Markt abhängig (Steppacher 2007b, S. 76). Das Land ist von seiner ökonomischen Struktur nach außen hin orientiert und auf den internationalen Handel von Waren und Dienstleistungen sowie auf Investment-Tätigkeiten angewiesen (Ineichen-Fleisch 2013, S. 25). Die Anwendung der Abkommen gilt jedoch nur für jene Waren, die die Ursprungsregel erfüllen (EZV). Als Ursprungsware gelten all jene Produkte, die in der Schweiz oder in einem Vertragspartnerland vollständig produziert



oder gewonnen werden beziehungsweise ausreichend ver- oder bearbeitet worden sind (EZV 2015, S. 3).

Neben der WTO-Mitgliedschaft und den geregelten Beziehungen zur EU, stellen Freihandelsabkommen den dritten „Hauptpfeiler“ der schweizerischen „Aussenwirtschaftspolitik“ dar (Abt 2009, S. 1). Besonders die Abkommen, die der Staat Schweiz anderen Konkurrenten voraus hat, bieten einen bedeutenden Vorteil für die Wirtschaft. (Ineichen-Fleisch 2013, S. 25).

*Abkommen der Schweiz und der EU mit Drittstaaten (per 18.4.2016)*

| <b>Freihandelsabkommen<br/>der Schweiz</b> |                      | <b>Freihandelsabkommen<br/>der EU</b> |   |
|--|----------------------|---------------------------------------|---|
|  | <b>In Kraft seit</b> |                                       | <b>In Kraft seit</b>                      |
| Türkei                                     | 1992                 | Türkei                                | 1995                                      |
| Israel                                     | 1993                 | Israel                                | 2000                                      |
| Färöer-Inseln                              | 1995                 | Färöer-Inseln                         | 1997                                      |
| Palästinensische<br>Autonomiegebiete       | 1999                 | Palästinensische<br>Autonomiegebiete  | 1997                                      |
| Marokko                                    | 1999                 | Marokko                               | 2000                                      |
| Mexiko                                     | 2001                 | Mexiko                                | 2000                                      |
| Kroatien                                   | 2002                 | Kroatien                              | 2005                                      |
| Jordanien                                  | 2002                 | Jordanien                             | 2002                                      |
| Mazedonien                                 | 2002                 | Mazedonien                            | 2004                                      |
| Singapur                                   | 2003                 | Singapur                              | In Verhandlung                            |
| Chile                                      | 2004                 | Chile                                 | 2003                                      |
| Süd-Korea                                  | 2006                 | Süd-Korea                             | 2010                                      |
| Tunesien                                   | 2006                 | Tunesien                              | 1998                                      |
| Libanon                                    | 2007                 | Libanon                               | 2003                                      |
| Südafrika                                  | 2008                 | Südafrika                             | 2000                                      |
| Ägypten                                    | 2008                 | Ägypten                               | 2004                                      |
| Botsuana                                   | 2008                 | Botsuana                              | In Erwartung der<br>Annahme/Ratifizierung |
| Swasiland                                  | 2008                 | Swasiland                             | In Erwartung der<br>Annahme/Ratifizierung |
| Namibia                                    | 2008                 | Namibia                               | In Erwartung der<br>Annahme/Ratifizierung |

|   |                                |   |  |
|---|--------------------------------|---|--|
| Lesotho   | 2008                           | Lesotho   | In Erwartung der Annahme/Ratifizierung |
| Kanada  | 2009                           | Kanada  | In Erwartung der Annahme/Ratifizierung |
| Japan   | 2009 (bilateral Schweiz-Japan) | Japan   | In Verhandlung                         |
| Albanien  | 2010                           | Albanien  | 2006                                   |
| Serbien   | 2010                           | Serbien   | 2013                                   |
| Kolumbien   | 2011                           | Kolumbien   | 2012                                   |
| Peru  | 2011                           | Peru  | 2012                                   |
| Hong-Kong   | 2012                           | Hong-Kong   | Investment-Abkommen in Verhandlung     |
| Ukraine   | 2012                           | Ukraine   | 2016                                   |
| Montenegro  | 2012                           | Montenegro  | 2005                                   |
| Kooperationsrat der Arabischen Golfstaaten (GCC) Bahrein, Katar, Kuwait, Oman, Saudi- | 2014                           | Kooperationsrat der Arabischen Golfstaaten (GCC) Bahrein, Katar, Kuwait, Oman, Saudi- | In Verhandlung                         |

*Quelle: Abt 2009, S. 4; SECO; European Commission, Trade*

Den schweizerischen Unternehmen soll durch diese Abkommen Zugang zu ausländischen Märkten verschafft werden, der möglichst frei von Hindernissen sein sollte. Gemäß dem Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft sei „das beste Mittel, dieses Ziel zu erreichen, [...] der multilaterale Ansatz im Rahmen der Welthandelsorganisation“, bei dem „eine wachsende Anzahl Länder [...] gleichzeitig bi- oder plurilaterale, regionale oder regionenübergreifende Freihandelsabkommen“ abschließen, „um die multilaterale Liberalisierung des Handels zu ergänzen.“ Christoph Lindenmeyer, Vorsitzender des Managements des Schweizer Unternehmens „Schindler“, spricht als positive Aspekte der Freihandelsabkommen nicht nur die Minderung der Barrieren an, sondern auch die wachsende Rechtssicherheit für die Unternehmen. Auch die internationalen Geldtransaktionen würden um einiges erleichtert werden. Als sehr vorteilhaft wirken die FHAs für die Expansion der Unternehmensstandorte (Lindenmeyer 2013, S. 22). Sehr wichtige Bereiche für die

Schweiz sind, neben dem internationalen Handel, der Dienstleistungssektor und die Investitionsmöglichkeiten (SECO 2016a). Diese werden seit den späten 1990er Jahren in die EFTA-Freihandelsabkommen inkludiert. Dabei spricht man von „Freihandelsabkommen der zweiten Generation“. Diese umfassen nicht nur den Warenverkehr und Bestimmungen zum „geistigen Eigentum“, sondern Regelungen für den Dienstleistungssektor, für Investitionen und für das öffentliche Beschaffungswesen, die der Wettbewerbsfähigkeit der EFTA-Staaten zugutekommen (Steppacher 2007a, S. 262). Von Freihandelsabkommen profitiert die gesamte Schweizer Wirtschaft. Während Unternehmen bessere Export- und Importbedingungen vorfinden, erhalten die Konsumenten eine erhöhte Produktauswahl und das Land spart eine Menge an Zölle ein. Als Folge der Abkommen stieg die Investitionstätigkeit der Schweizer Banken und Firmen zudem an (SECO 2016a). Gerade für die Schweiz als kleines Land wirken sich die Freihandelsabkommen sehr positiv auf die Schweizer Unternehmen aus, die stark auf den internationalen Markt angewiesen sind (Abt 2009, S. 8). Jedoch bergen die FHAs auch Kosten für die Unternehmen. Durch den präferenziellen Aspekt der Abkommen werden die Handelsrahmenbedingungen für bestimmte Produkte festgelegt. In der Praxis ist es oft so, dass für die Unternehmen Informations- und Administrationskosten anfallen, um die Ursprungsregel einzuhalten. Zudem können die Ursprungsregeln stärkere Barrieren mit sich bringen (Schaub 2009, S. 17). Trotz der Wichtigkeit solcher Abkommen für die Schweiz ist die Rolle der WTO nicht zu vergessen. Als kleine Volkswirtschaft unterstützt die Schweiz die Liberalisierung des Handels auf internationaler und multilateraler Ebene. Denn die WTO eröffnet nicht nur einen besseren Marktzugang, sondern bietet auch Mittel zur Streitigungsbeilegung (Abt 2009, S. 11).

Die Ära der Freihandelsabkommen „dritter Generation“ hat im Jahr 2010 begonnen und zeichnet sich dadurch aus, dass gewisse Standards nachhaltiger Entwicklung in den Verhandlungsprozess miteinbezogen werden (Kauffmann 2013, S. 15). Zudem zeigt sich immer wieder ein Anpassungsbedarf bei den bestehenden FHAs. Vor allem ist dies der Fall, wenn ein Handlungspartner der Schweiz mit einem anderen Land ein

Abkommen abschließt, das bessere wirtschaftliche Bedingungen enthält (Horisberger/Zbinden 2013).

Neben den EFTA-Abkommen betreibt die Schweiz eine eigene aktive Handelspolitik. Besonders aktiv ist das Land im asiatischen Raum, wo es zwei bilaterale Freihandelsabkommen mit China und Japan in den letzten sieben Jahren abgeschlossen hat. Der Fokus der derzeitigen Schweizer Handelspolitik liegt auf Schwellenländern mit starkem Wachstumspotenzial, besonders in Asien (Kienholz/Zbinden 2012, S. 9–10). Es zeigt sich auch in den Abkommen, dass die Handelspartner meist mittlere bis große Volkswirtschaften sind, die sich dynamisch entwickeln (Horisberger/Zbinden 2013, S. 55). Bei der Auswahl der Handelspartner verfolgt der Bundesrat eine gezielte „Aussenwirtschaftsstrategie“. Asien war und ist immer schon ein wichtiger Absatzmarkt für die Schweiz. Allein im Jahr 2011 gingen 18 Prozent des Schweizer Gesamtexportes in asiatische Länder. Der Handel profitiert gemäß den Zahlen von den FHAs mit den asiatischen Ländern und es zeigten sich ein mehrheitlicher Anstieg der Exporte und Importe sowie eine Zunahme der Geldmenge der schweizerischen Direktinvestitionen (Kienholz/Zbinden 2012, S. 10–11). Grundsätzlich präferiert die Schweiz Abkommen innerhalb des EFTA-Rahmens abzuschließen. Im Fall von Japan und China jedoch war es notwendig eigenständig vorzugehen, weil die Länder an bilateralen Abkommen interessiert waren. Die meisten FHAs wurden aber über EFTA abgeschlossen, weil EFTA als Gruppe ein höheres wirtschaftliches und politisches Gewicht hat und somit ein attraktiverer Handelspartner für viele Staaten ist (Ineichen-Fleisch 2013, S. 25).

#### 6.1 Das Partnerschafts- und Freihandelsabkommen mit Japan

Die Freihandelsabkommen sind ein sehr wichtiges außenpolitisches Instrument für die Schweiz. Ein gutes Beispiel ist das „Partnerschafts- und Freihandelsabkommen“ der Schweiz mit Japan, das mit September 2009 in Kraft trat (SECO 2016a). Bereits im Jahr 2004 arbeiteten die schweizerische sowie die japanische Seite Studien für ein Handelsabkommen aus, deren Ergebnisse gegenseitig ausgetauscht wurden

(Ziltener/Zbinden 2009, S. 8). Die Schweiz war das erste europäische Land, das mit Japan eine solche Beziehung einging. Es ist ein Freihandelsabkommen zweiter Generation (SECO 2016a) und das bedeutendste für die Schweizer Wirtschaft nach dem Freihandelsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft aus dem Jahr 1972. Denn Japan gehört zu den größten Volkswirtschaften der Welt und ist ein gewichtiges Exportziel der Schweiz. Die häufigsten Exportgüter nach Japan sind Uhren, Maschinen sowie Chemie- und Pharmaprodukte. Neben den Exporttätigkeiten sind der Dienstleistungssektor, besonders in Finanz-, Ingenieursdienstleistung, Handel und Tourismus und die Investitionstätigkeit<sup>5</sup> von Bedeutung. Das Abkommen über Freihandel und Wirtschaftliche Partnerschaft zwischen der Schweiz und Japan, abgekürzt FHWPA, regelt den Waren- und Dienstleistungshandel, den Personenverkehr in geschäftlichen Angelegenheiten, den Schutz von Investitionen, den Schutz des geistigen Eigentums, den Handel mit elektronischen Produkten und die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Ländern. Das Abkommen soll damit den Abbau der Zölle erreichen (SECO 2009, S. 1–4). Ein zollfreier Austausch ist vor allem für die Industriegüter von großer Bedeutung. Beim Handel mit Landwirtschaftsprodukten sind die speziellen Erzeugnisse genannt, für die Handelshemmnisse abgebaut werden sollen. Es wurde nämlich kein separates Landwirtschaftsabkommen ausgehandelt, wie im EFTA-Rahmen, sondern die Abmachungen sind allesamt im FHWPA geregelt. Bei manchen Bestimmungen in Freihandelsabkommen griffen die Handelspartner auf WTO-Regelungen zurück. Im FHWPA erfolgte dies im Dienstleistungssektor, wobei die Verständigungen über das WTO-Dienstleistungsabkommen hinausgehen. Die Bestimmungen im Bereich des Personenverkehrs sind nicht mit dem Schengen-Abkommen vergleichbar, sondern beschränken sich auf Personen im Dienstleistungssektor. Um das Freihandelsabkommen effektiv umsetzen und auch weiterentwickeln zu können, wurde ein Gemischter Ausschuss eingesetzt, in dem Regierungsmitglieder Japans und der Schweiz vertreten sind. Der Ausschuss tritt auch bei Streitigkeiten zusammen; findet er

---

<sup>5</sup> 2007 lag die Schweiz auf Platz acht der ausländischen Investoren in Japan.

keine Lösung, kann ein Schiedsgerichtsverfahren angewandt werden (Ziltener/Zbinden 2009, S. 9). Dabei wurde auch der Privatsektor mitbedacht, damit konkrete Probleme von Firmen im bilateralen Umfeld angesprochen werden können. Das FHWPA verstärkt und erleichtert den bereits bestehenden Kontakt zwischen Unternehmen der Schweiz und Japans und fördert eine zunehmende Handelstätigkeit zwischen den beiden Ländern. Es ist ein wichtiges Abkommen, um die Schweizer Wirtschaftsstärke beizubehalten und Diskriminierungen vorzubeugen (SECO 2009, S. 1–4). Auch aus der Sicht Japans erwies sich das Abkommen als nützlich, weil es einen besseren Zugang zum europäischen Markt bot. Zudem eröffnete es für Japan die Aussicht auf weitere Abkommen mit anderen OECD-Ländern. Außerdem gilt die Schweiz als „Bildungs-, Forschungs-, Entwicklungs- und Technologiestandort“. Für die Schweiz zeigte es sich als Vorteil, das Abkommen eigenständig und unabhängig von der Europäischen Freihandelsgemeinschaft abschließen zu können: Japan wäre wegen den heiklen Richtlinien zur Fischereipolitik mit der EFTA keine Verhandlungen eingegangen. Im Rückblick erwiesen sich die Verhandlungen sowie die Verständigung als positiv und das Abkommen gilt als Symbol einer erfolgreichen Kooperation zwischen zwei Ländern (Ziltener/Zbinden 2009, S. 9–10).

## 6.2 Das Freihandelsabkommen mit China

Im Jahr 2013 unterzeichnete die Schweiz auch ein Abkommen mit China ab. Es wurde zwischen den Jahren 2011 und 2013 in insgesamt neun Verhandlungsrunden zum Abschluss gebracht. Die Gespräche mit dem chinesischen Verhandlungspartner führte der Botschafter Christian Etter, der betont, dass eine Vertrauensbasis in jedem Fall eine wichtige Voraussetzung für ein künftiges Abkommen sei. Genauso wichtig sei die sogenannte „Überzeugungsarbeit nach innen“, die die Delegierten gegenüber ihren Regierungen leisten müssen. Im Abkommen mit China erwies es sich zu Beginn als schwierig, die Prinzipien der Menschenrechte in den Vertrag miteinfließen zu lassen. Länder wie China fürchten bei deren Einhaltung dem Wettbewerb nicht mehr standhalten zu können. Es gelang jedoch in der Präambel grundsätzliche Werte und

Normen festzuschreiben (Weibel 2014, S. 14–15). Dazu gehören eine nachhaltige Entwicklung, Prosperität, Demokratie, sozialer Fortschritt, Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit gemäß der Charta der Vereinten Nationen (Freihandelsabkommen Schweiz-China 2013, S. 1). Als größte Volkswirtschaft Asiens ist China momentan der drittgrößte Handelspartner der Schweiz. Von Bedeutung sind dabei die technologisch hochmodernen chinesischen Produkte. Bereits seit den 1980er Jahren pflegten die beiden Staaten wirtschaftliche Beziehungen. Im Jahr 2007 wurde der Entschluss gefasst, diese durch ein bilaterales Handelsabkommen zu vertiefen und drei Jahre später wurde eine gemeinsame Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben. Das Abkommen zeigt positive Wirkung. Die Schweiz exportiert hauptsächlich Maschinen, Instrumente, Uhren, Chemie- und Pharmaerzeugnisse nach China, während China vor allem mit Maschinen, Textilien, Uhrmacherprodukten, Bekleidung und chemischen Produkten handelt (Weibel 2014, S. 15–17). In China produzierte Schuhe und Bekleidung können durch das Freihandelsabkommen tariffrei in die Schweiz importiert werden. Für die Schweiz ist das FHA vor allem für die Agrarprodukte wie Käse, Jogurt und Butter relevant (SECO 2014, S. 2–3). Im Agrarbereich wurden sehr spezifische Regelungen festgelegt. Zum Beispiel gewährt die Schweiz bei Agrarprodukten aus China Zollvergünstigungen außerhalb der Schweizer Erntezeit. Die Zollkonzessionen sollen wie festgelegt jedes zweite Jahr überprüft und eventuelle Probleme bereinigt werden. Neben Regelungen im Warenverkehr beinhaltet das Abkommen Bestimmungen zu Dienstleistungen, zum Schutz geistigen Eigentums und zur technischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Hinsichtlich des Schutzes geistigen Eigentums gehen die Bestimmungen weit über die WTO-Standards hinaus. Der Dienstleistungssektor ist für die Schweiz von großer Wichtigkeit, weil bereits Banken, Versicherungen, Logistikunternehmen, Unternehmensberatungen und weitere Dienstleistungsbetriebe vor dem Abschluss des FHAs in China tätig waren. Parallel zum FHA unterzeichnete der Bundesrat ein Abkommen zu Arbeits- und Beschäftigungsfragen und fünf „sektorspezifische Kooperationsabkommen“ zu technischen Handelshemmnissen und sanitären Maßnahmen. Mit dem Abkommen zu

Beschäftigungsfragen verpflichteten sich beide Parteien die Grundrechte der Arbeiter zu wahren und die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Zeigt sich das Freihandelsabkommen zwischen China und der Schweiz für einen ihrer Wirtschaftssektoren als nachteilig, haben beide Vertragspartner die Möglichkeit, Zollzugeständnisse vorübergehend auszusetzen. Das Abkommen sieht auch eine verstärkte Zusammenarbeit vor, besonders bei technischen Handelshemmnissen und sanitären Maßnahmen. Dadurch sollen vor allem die nationalen Firmen eine gute Betreuung und Beratung erhalten. Das Abkommen soll grundsätzlich den Handel zwischen beiden Staaten maßgeblich erleichtern. Bereits im Jahr 2012 fielen 3,7 Prozent aller Schweizer Exporte an China und durch das Freihandelsabkommen mit der Volksrepublik erhöhte sich dieser Anteil. Um eine effektive Umsetzung zu ermöglichen, wurde wie auch beim FHA mit Japan ein Gemischter Ausschuss mit Möglichkeit zur Streitbeilegung eingesetzt. Er tagt wie festgelegt alle zwei Jahre und zusätzlich bei Bedarf. Der Ausschuss hat verschiedene Unterausschüsse für spezielle Problemstellungen eingerichtet und kann bei Bedarf weitere einrichten. Gibt es Streitigkeiten, die nicht gelöst werden können, kann ein zwischenstaatliches Schiedsgericht eingesetzt werden, dessen endgültiger Beschluss dann für beide Vertragspartner bindend ist (SECO 2013b, S. 1–7)

Das Abkommen mit China ist ein wichtiger ökonomischer und diplomatischer Gewinn für die Schweiz. Das Freihandelsabkommen hat eine Vorbildwirkung auch für die EU, der es bis heute nicht gelang, ein Abkommen mit China abzuschließen. Die EU ist nämlich verpflichtet, die verschiedenen Interessen der Mitgliedstaaten zu koordinieren und auf deren Bedenken einzugehen, was den Verhandlungsprozess wesentlich erschwert. Seit der Finanzkrise im Jahr 2008 hat sich die EU nicht mehr um den Fortgang der Gespräche bemüht, was zu einem Stillstand in den Verhandlungen führte. Außerdem fokussierte die EU in dieser Zeit ihr Verhandlungsinteresse auf TTIP (Lanteigne 2015). Jedoch besteht für die Schweiz kein Grund zur Euphorie. China schützt seine Industrie und Zollbeseitigungen werden erst allmählich abgebaut. Zudem ist das Abkommen mit China kein Modell, das für andere große Volkswirtschaften



adaptiert werden kann: die Schweizer Agrarbestimmungen sind sehr strikt und fast scheiterte das Abkommen daran. Für zukünftige Abkommen muss deshalb etwas daran verändert werden (Aiolfi 2014).

### 6.3 Die Zunahme der Freihandelsabkommen und ihre (diskriminierende) Auswirkung

Im März 2013 reichte die Schweizer Bundesversammlung ein Postulat ein mit der Frage nach den Auswirkungen eines Abkommens zwischen Europa und der USA für die Schweiz. Sie hatte die Befürchtung, dass TTIP der Schweizer Industrie schaden würde (Bundesversammlung 2013). Die Schweizer Produkte wären auf dem amerikanischen Markt gegenüber den europäischen Produkten benachteiligt (Chambovey/Freihofer 2013, S. 57). Diese Befürchtungen zeigen deutlich die mögliche diskriminierende Komponente der stark zunehmenden Freihandelsabkommen. Die weltweite Kosten-Nutzen Abwägung von Freihandelsabkommen wird in der wissenschaftlichen Forschung noch diskutiert. Die vermehrte Zunahme von Freihandelsabkommen lässt sich erst seit ungefähr zehn Jahren beobachten. Im Jahr 2005 waren 125 FHAs bei der WTO gemeldet und bis zum heutigen Zeitpunkt hat sich die Zahl auf knapp 280 verdoppelt. Grundsätzlich fördert Handel Volkswirtschaften, aber es besteht bei präferenziellen Freihandelsabkommen immer die Gefahr der Diskriminierung für jene Länder, die ausgeschlossen sind. Deshalb sind Freihandelsabkommen gemäß WTO-Richtlinien nur unter bestimmten Bedingungen erlaubt und müssen bei der WTO notifiziert und geprüft werden. Freihandelsabkommen bieten vor allem Flexibilität, wobei sich eine Eigendynamik entwickelt, die eine Diskriminierung von Drittstaaten zur Folge hat. Für diese Drittstaaten entsteht aus dieser Tatsache heraus der Anreiz, sich eigene präferentielle Zugänge zu verschaffen (Müller/Nussbaumer 2016). Doch das Phänomen der Diskriminierungen ist nicht das einzige Problem von Freihandelsabkommen. Kritiker der FHAs sind der Meinung, dass der Prozess der Verhandlungen zunehmend intransparenter verläuft und dass vor allem Entwicklungsländer daran Schaden nehmen würden (Ballantyne 2016).

Durch die Kumulation der Freihandelsabkommen wird das Netz sehr komplex und die unterschiedlich geltenden Regeln sehr unübersichtlich. Deshalb entsteht auch der verwaltungstechnische Aufwand für exportierende oder importierende Unternehmen (Müller/Nussbaumer 2016).

Stark vermehrt haben sich die Freihandelsabkommen in Südosteuropa und besonders ins Auge sticht die Zunahme der präferentiellen Abkommen mit asiatischen Ländern, die gerade in den letzten Jahren wirtschaftlich aufgeholt haben. Die administrativen Schwierigkeiten für Unternehmen, die aus einem unübersichtlichen Netzwerk hervorgehen, führen dazu, dass manche Unternehmen auf die präferenziellen Vorteile verzichten und den Normalzoll verwenden (Müller/Nussbaumer 2016). Grundsätzlich können FHAs das weltweite Handelssystem nicht ersetzen, aber dennoch ergänzen. Jedoch werden zum Beispiel rare Ressourcen aus dem Welthandel durch Freihandelsabkommen eher exkludiert. Die Freihandelsabkommen können aber auch als positiver Anstoß gesehen werden, um den weltweiten Handel zu verbessern und zu stärken. Doch die Frage bleibt inwieweit die FHAs eine Diskriminierung zur Folge haben (Menon 2007, S. 41–42).

## 7 Internationale Handelspolitik und die nationalen Organe der Schweiz im Vergleich zu den EU-Institutionen.

Die Schweiz verfolgt eine sehr aktive Außenpolitik, womit sie sich eine starke Position sichern kann (Kienholz/Zbinden 2012, S. 12). Die Außenpolitik gehört zur Kompetenz des Schweizer Bundes. Der Hauptakteur im Bereich der Außenpolitik ist nicht der Bundespräsident, sondern das Eidgenössische Departement des Äußeren EDA, das dem Bundesrat angehört (Krumm 2013, S. 270). Der „Bundesrat für die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung“ gemäß Bundesverfassung Art. 184 legt regelmäßig Berichte über die Situation der außenpolitischen Beziehungen ab, unterzeichnet die Verträge und legt sie der Bundesversammlung zur Genehmigung vor (SECO 2013a, S. 2). Ein weiterer Player auf Bundesebene ist das Eidgenössische Department für Wirtschaft, Bildung und Forschung, das sich mit dem wirtschaftlichen Aspekt des internationalen Handels

beschäftigt (Krumm 2013, S. 271). Dem WBF ist das Staatssekretariat für Wirtschaft, beschrieben als „Kompetenzzentrum des Bundes für alle Kernfragen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik“, untergeordnet (SECO 2013a, S. 2). Die Beziehungen zur EU regelt die Direktion für europäische Angelegenheiten, die in das EDA integriert ist (Krumm 2013, S. 271).

Im Bundesrat gestaltet sich die Wirtschaftspolitik derzeit hin zu Offenheit und zur Integration in den Weltmarkt. Dabei steht aber auch der Protektionismus der Schweizer Wirtschaft im Fokus (Krumm 2013, S. 287). Der Bundesrat verfolgt eine „Aussenwirtschaftsstrategie“, in der er vier Voraussetzungen im Jahr 2004 definiert hat, die ein in Frage kommender Freihandelspartner erfüllen muss. Erstens ist für die Auswahl eines Handelspartners dessen „aktuelle und potenzielle wirtschaftliche Bedeutung“ vordergründig. Zweitens wird darauf geachtet mögliche Diskriminierungen durch ein Abkommen auszugleichen. Eine solche Diskriminierung kann durch den Abschluss eines Handelsabkommens zwischen einem wirtschaftlich wichtigen Land und einem Konkurrenten entstehen. Drittens muss der zukünftige Handelspartner eine Verhandlungsbereitschaft an den Tag legen, die der Schweiz zugutekommt. Vierter und letzter Punkt der Strategie ist der zu erwartende Erfolg des Freihandelsabkommens und die Übereinstimmung mit den Zielen der schweizerischen Außenpolitik (SECO 2016a). Besonders der erste Punkt zur wirtschaftlichen Bedeutung des potenziellen Handelspartners ist für die Schweiz sehr wichtig. Es werden solche Länder ausgewählt, die ein sehr hohes Wachstumspotenzial aufzeigen und deren Markt für die Absatzmöglichkeiten der Schweiz interessant ist (Abt 2009, S. 3).

Grundsätzlich gehört die Außenpolitik in den EU-Mitgliedsländern und auch in der Schweiz zu den Tätigkeitsfeldern der Exekutive. Die Länder unterscheiden sich dabei im „Ausmaß der Regierungsdominanz“ (Dialer/Maurer/Richter 2015, S. 272). Auch wenn die „Aussenwirtschaftspolitik“ in der Schweiz stark von der Regierung abhängt, stehen innerhalb der Regierung Kompromiss und Konsens im Zentrum des Entscheidungsprozesses. In der Schweiz herrscht eine „Konkordanzdemokratie“. Seit 1959 ist die sogenannte „Zauberformel“, eine Proporzregel in Kraft, auf der die Große

Koalition basiert (Krumm 2013, S. 86). Wegen der Vetospieler auf Regierungsebene haben deshalb parteipolitische Prägungen wenig Einfluss auf die Wirtschaftspolitik des Landes. Grundsätzlich basiert die Wirtschaftspolitik auf einer sehr breiten Interessenslage. (Krumm 2013, S. 286–287). Die Große Koalition führt dazu, dass die Opposition im Parlament schwach ist und sich eher im Volk äußert (Krumm 2013, S. 211).

Die nationalen Parlamente haben die Kontrollfunktion über die Exekutive inne. Im internationalen Vergleich liegt die Macht des Schweizer Parlamentes, nach einer Studie von Martin Sebald aus dem Jahr 2009, auf Platz zehn, nach Deutschland und vor Österreich. Dabei wurden die Funktionen der Parlamente und ihre Ausprägung in Indikatoren gemessen. Eher niedere Werte hat das Schweizer Parlament bei den Funktionen „Regierungskontrolle“ und „Einfluss auf die Gesetzgebung“ erreicht (Krumm 2013, S. 152). Das Parlament hat diverse Kontrollmöglichkeiten, wozu die Parlamentarische Initiative, die Motion, das Postulat, die Interpellation, die einfache Anfrage und die Fragestunde zählen. Im Gegensatz zur Motion darf sich das Postulat auch auf Kernkompetenzen der Regierung beziehen (Krumm 2013, S. 147). Innerhalb des Parlamentes ist die Außenpolitische Kommission für die Kontrolle und die Beobachtung der Außenpolitik zuständig. Die Fraktionen und die Kommissionen<sup>6</sup> beraten über die Vorlage des Bundesrates. Jede Kommission ist einem Politikbereich zugewiesen, so gibt es auch eine Kommission für Außenpolitik. Das Ergebnis der Vorberatung erreicht das Plenum, wo eine „Detailberatung“ in beiden Räten durchgeführt wird (Linder 2009, S. 584). Die „Aussenpolitische Kommission“, genannt APK, ist gemäß Art. 1 der „Verordnung der Bundesversammlung über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlaments“ für die „Pflege der Beziehungen zu Parlamenten anderer Staaten“ zuständig. Für internationale Organisationen, denen die Schweiz beigetreten ist, existieren eigene parlamentarische Delegationen, wie zum Beispiel die EFTA-Delegation. Neben Parlament und Regierung gestalten auch NGOs und Interessensvertretungen der Wirtschaft die Außenpolitik indirekt mit. Dies ist auch

---

<sup>6</sup> Zwölf ständige Ausschüsse

am Bestreben zu verstärkten Freihandelsbeziehungen erkennbar (Krumm 2013, S. 271–272).

Während die nationalen Parlamente die Stütze ihrer Regierungen darstellen, sind die Abgeordneten des EU-Parlamentes freier in der Ausübung ihrer Tätigkeit. Auch sie sind verantwortlich, wie in den demokratischen Nationalstaaten üblich, die Außenpolitik der Exekutive zu kontrollieren. Dem EP stehen dabei Instrumente der Anfragen, der Anhörungen, der Eigeninitiativentschließungen und der Empfehlungen an den Rat zur Verfügung. Doch lange Zeit war das Parlament vor allem aus dem handelspolitischen Feld ausgeschlossen und wurde nur informiert. Der Rat entschied jedoch, welche Informationen dem EP weitergegeben wurden. Der einzige mögliche Kontrollweg des EPs ging über seine Haushaltsrechte. Erst durch den Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2009 verbesserte sich die Situation für das EP. Alle internationalen Abkommen im Bereich der gemeinsamen Handels-, Fischerei- und Agrarpolitik und die meisten Abkommen im Bereich der Umweltpolitik bedurften nun der Zustimmung des Parlamentes. Zudem hat sich das Parlament mit der Kommission auf das Recht der Konsultation geeinigt, wonach die Kommission dazu verpflichtet ist, das Parlament regelmäßig über den „Stand der Verhandlungen“ zu informieren. Konkret werden dabei die einzelnen Ausschüsse des Parlamentes informiert. Der Rat wehrt sich jedoch gegen die Bestimmung der Information vor Verhandlungsbeginn. Gerade deshalb versucht das Parlament die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik stärker an die Kommission zu binden, weil sie das einzige Bindeglied zwischen Rat und Kommission in der Außenpolitik darstellt und gegenüber beiden Institutionen verantwortlich ist. Zudem ist die Hohe Vertreterin der Außen- und Sicherheitspolitik auch bei Ausschusssitzungen des EPs anwesend (Dialer/Maurer/Richter 2015, S. 272–278). Seit Lissabon konnte besonders im Bereich der Handelspolitik ein maßgeblicher Fortschritt der parlamentarischen Kontrolle erreicht werden. Zwar hat das Parlament immer noch nicht das Recht, die Verhandlungsmandate der Kommission effektiv zu überwachen, aber das Parlament beziehungsweise der Ausschuss für Internationalen Handel wird in Sachen Handelspolitik auf dem Laufenden gehalten. Ein Problem, das diese Regelung

mit sich bringt, ist die Vertraulichkeitsregel. Viele Dokumente, die die Kommission dem Ausschuss übermittelt, sind geschützt und dürfen nicht an die Öffentlichkeit gelangen, meist um die Interessen der Europäischen Union zu wahren. Gemäß der Vertragsbestimmung ist keine Mitbeteiligung des Parlaments bei laufenden Verhandlungen vorgesehen. Das Informations- und Konsultationsverfahren ist lediglich in einer Rahmenvereinbarung zwischen Parlament und Kommission aus dem Jahr 2010 verankert. Die Praxis dieses Verfahrens ist zwischen dem Vorsitzenden des Ausschusses für Internationalen Handel, kurz INTA und dem Kommissar für Internationalen Handel inoffiziell geregelt worden. Trotz diesen Regelungen muss sich das Parlament den Zugang zu Informationen oft erstreiten (Dialer/Maurer/Richter 2015, S. 290–292).

## 8 Herausforderungen als Nicht-EU-Mitglied

Normalerweise koordinieren die EFTA-Staaten ihre Interessen für die Regelungen eines neuen Abkommens, aber es sind auch Speziallösungen möglich, wenn sie sich nicht einig werden. EU-Mitglieder dagegen übergeben der Europäischen Union Souveränitätsrechte im Bereich der Außenpolitik und verfolgen eine gemeinsame Handelspolitik, die gemäß Art. 207 AEUV „nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet“ wird. Dazu gehören „gemeinsame Aus- und Einfuhregeln, Schutzmaßnahmen gegen Dumping, subventionierte Importe oder unerlaubte Handelspraktiken sowie auch mengenmäßige Beschränkungen [...] und außenpolitisch motivierte Handelssanktionen [...]“ (Monar 2014, S. 100). In dieser institutionenbezogenen Dimension ist die Schweiz in außenpolitischer Hinsicht freier, weil sie ihre Souveränitätsrechte bewahren kann und sich nicht mit anderen Staaten einigen muss. In der Prozessdimension dagegen ist die Schweiz benachteiligt, weil sie die fehlende gemeinsame Handlungspolitik durch Verträge, Abkommen und Diplomatie ausgleichen muss (Krumm 2013, S. 267).

Die Verhandlungen mit größeren Handelspartnern erweisen sich nicht immer einfach für die Schweiz, die als kleines Land im Gegensatz zu den Auslandspartnern auf den internationalen Absatz angewiesen ist. Die Handelspartner haben oft große

Binnenmärkte, anders als die Schweiz. Durch die dadurch entstehende Asymmetrie fordern große Partner auch demensprechend mehr Zugeständnisse (Horisberger/Zbinden 2013, S. 55). Diese Problemlage ist als EU-Mitglied nicht vorhanden, weil die EU eine der größten Wirtschaftskräfte darstellt. Eine weitere Herausforderung stellt die Überzeugung der Handelspartner dar, Bestimmungen zu Arbeitsstandards und nachhaltiger Entwicklung, auf die sich die EFTA-Staaten 2010 geeinigt haben, weiterhin zu sichern. Es stellt sich als allgemein schwierig dar, solche Klauseln in die Handelsabkommen mit asiatischen Ländern aufzunehmen. Zu beachten ist bei den FHAs auch die „Güterabwägung zwischen einem raschen Verhandlungsschluss und dem Ambitionsniveau“. Dies spielt eine wichtige Rolle, wenn der Handelspartner auch in Verhandlungen mit Konkurrenten wie der EU oder den USA steht, die eine größere „Verhandlungsmacht“ innehaben. Um eventuell dasselbe Ambitionsniveau wie die Abkommen der Konkurrenten zu erreichen, kann es notwendig sein, dass die Schweiz weitere Zugeständnisse eingeht (Kienholz/Zbinden 2012, S. 11–12).

Bereits im Jahr 2007 beschrieben der Johannes Varwick und Jana Windwehr die Vorbildstellung der Schweiz und Norwegens für Länder, die die EU-Mitgliedschaft nicht als ihr ideales Ziel sehen. Seit deren Entscheidung, nicht der EU beizutreten, versuchten beide Länder „umfangreiche und institutionalisierte, aber auch selektive Formen der Zusammenarbeit“ mit der EU zu erreichen. Während Norwegen dem EWR beigetreten ist, verfolgt die Schweiz einen punktuell-pragmatischen Integrationsansatz, um möglichst viele Bereiche durch bilaterale Abkommen abzudecken. Was spricht nun für diese Art der Zusammenarbeit? Neben dem gesicherten Markzugang bietet diese Methode den Vorteil von „maßgeschneiderten Lösungen“ und bezieht die speziellen wirtschaftlichen Interessen des Landes mit ein. Zudem ist diese Art von Beziehung zum Erhalt der Souveränität und der nationalen Identität, die in diesen Ländern sehr wichtig sind, nicht außer Acht zu lassen. Im Gegenzug zur Vollmitgliedschaft bei der EU können Ausnahmen und Übergangsregelungen gefunden werden. Jedoch muss auf diese Art der Integration auch ein kritischer Blick geworfen werden. Die Zusammenarbeit basiert

auf einer nicht symmetrischen Struktur. Während die Schweiz ihre Gesetze den EU-Regelungen immer wieder anpassen muss, um die Abkommen zu erhalten, werden im Europäischen Wirtschaftsraum die Regeln übernommen, wobei die EWR-Staaten aber keine Mitentscheidungsmöglichkeit haben. Aber auch der Schweiz als Nicht-EWR-Land wird vorgeworfen eine „Scheinsouveränität“ aufrechtzuerhalten, während das Schweizer Recht passiv dem EU-Recht nachträglich angepasst werden muss (Varwick/Windwehr 2007, S. 16–19). Als Nicht-EU-Mitglied und Nicht-EWR-Mitglied hat die Schweiz wenig bis keine Einflussmöglichkeiten auf die bestehenden Normen, die auch für die Schweiz gelten. Auch wenn die Schweiz ihre Souveränitätsrechte nicht abgeben muss, geschieht das gemäß dem Bundesrat indirekt durch die Anpassung des Schweizer Rechtes an das EU-Recht. Daneben ist der Schweiz kein vollumfassender Zutritt zum EU-Binnenmarkt gewährleistet, wie ihn die EU-Mitgliedsländer haben. Während in der EWR das Recht der Staaten laufend an das EU-Recht angepasst wird, muss die Schweiz hierbei eigenständig agieren, weshalb auch eine ständige Rechtsunsicherheit herrscht (Krumm 2013, S. 279–280). Zudem ist die Schweiz durch die „Guillotine-Klausel“ in eine schwierige Lage gedrängt. Dies wird besonders durch die derzeitige Situation im Bereich der Personenfreizügigkeit ersichtlich. Einerseits ist die Schweiz dem Referendum verpflichtet, andererseits hat Brüssel „mehrmals betont, dass es keine neue Schutzklausel für die Schweiz geben kann“. Die Schweiz hat die Möglichkeit dies zu akzeptieren, oder die gesamte bilaterale Beziehung zu Fall zu bringen (Kuenzi 2016).

Nach Ansicht des Schweizer Bundesrates ist der bilaterale Weg, den die Schweiz mit der EU eingeschlagen hat, zwar die günstigste Richtung, aber dennoch weist er einige Schwächen auf. Jedoch kann die Bilanz gezogen werden, dass die bilateralen Beziehungen und die EWR-Lösung die wichtigsten Bereiche abdecken, die Länder vor einer wirtschaftlichen Diskriminierung bewahren und so die Interessen der Nicht-EU-Mitgliedstaaten zu befriedigen, wenn für jene ein EU-Beitritt keine Alternative ist. Das Modell der flexiblen und länderspezifischen Integration kann, so Varwick und



Windwehr, als zukunftsweisend für die EU gesehen werden (Varwick/Windwehr 2007, S. 19).

## 9 Fazit

Der Trend hin zum Abschluss von Freihandelsabkommen in einer globalisierten Welt zeigte sich seit den 1990er Jahren. Die Schweiz hat eine Vorbildrolle inne, wenn es um internationale bilaterale Abkommen geht. Doch bis heute herrscht der Zwiespalt zwischen dem multilateralen und dem bilateralen Weg. Vor Abschluss des FHAs mit China waren die Meinungen über den Nutzen von bilateralen Freihandelsabkommen sehr geteilt. In der Literatur wird ersichtlich, dass besonders zwischen den Jahren 2004 und 2009 die Wirksamkeit dieser Abkommen angezweifelt wurde. So beschreibt zum Beispiel Matthias Schaub 2009 in der Zeitschrift „Die Volkswirtschaft“ die negativen Auswirkungen von FHAs. Der Direktor des SECO Jean-Daniel Gerber, betont in seiner Rede aus dem Jahr 2004, dass „für ein kleines Land [...] multilaterale Abkommen weitaus vorteilhafter als regionale oder bilaterale Verträge“ seien und dass er den „Trend zum Bilateralismus“ bedauere, weil die „Interessen als mittelgroße Volkswirtschaft dadurch nicht optimal durchgesetzt werden können“ (Gerber 2004). Auch der Wirtschaftsminister Joseph Deiss war der Meinung, dass die Freihandelsabkommen der Schweiz sowie auch im Rahmen der EFTA den multilateralen Ansatz nicht ersetzen können (Deiss 2006, S. 14).<sup>7</sup>

Im Rückblick betrachtet, sprechen die Zahlen im Falle des Schweizer Weges für die FHAs. Betrachtet man den Außenhandel der Schweiz zwischen den Jahren 1988 und 2008 und in den darauffolgenden Jahren, als die FHAs an Bedeutung gewonnen haben, so kann festgestellt werden, dass der Außenhandel in der ersten Phase pro Jahr durchschnittlich um 5,7 Prozent zugenommen hat, während der Handel in den ersten vier Jahren nach Abschluss des Abkommens um über zehn Prozent pro Jahr gestiegen

---

<sup>7</sup> „While free trade agreements provide an opportunity to attain, with selected partners, a level of liberalisation beyond the level that prevails at the multilateral level, they cannot replace the multilateral approach“ (Deiss 2006, S. 14).

ist (Horisberger/Zbinden 2013, S. 55). Die Freihandelsabkommen folgen einerseits einem Dominoeffekt, andererseits geben sie einen Anstoß zu Erneuerungen und Verbesserungen der multilateralen Beziehungen über die WTO. So schreibt Deiss: „Our free trade agreements are building blocks for further liberalisation of worldwide economic relations and a more efficient use of world resources“ (Deiss 2006, S. 14).

Präferentielle Freihandelsabkommen sind sicherlich ein Weg, um die Wettbewerbschancen als Nicht-EU-Land und Nachbarland der EU aufrecht zu erhalten. Dabei darf die Bedeutung der EFTA nicht vergessen werden. Ein Zusammenschluss von Staaten hat immer eine stärkere Verhandlungsposition als ein Staat allein. Grundsätzlich gibt es als Nicht-EU-Mitglied zwei Alternativen, um die wirtschaftliche Integrität möglichst gut zu wahren. Während eine EFTA-Teilnahme ökonomisch gesehen unverzichtbar ist, existiert der EWR-Weg, wie ihn Island, Norwegen und Liechtenstein eingeschlagen haben und der bilaterale Weg, wie ihn die Schweiz fährt. Die Einflussmöglichkeiten als Nicht-EU-Mitglied sind natürlich begrenzt, aber dennoch auf EWR-Basis besser als auf bilateraler Basis. Es sind also bereits Wege vorgegeben, die für Austrittskandidaten aus der EU zur Verfügung stehen. Jedoch hat die EU ein stärkeres Verhandlungsmandat als Einzelstaaten oder EFTA. Das Referendum zum EU-Austritt Großbritanniens hat gezeigt, dass den Bürgern ein Austritt attraktiv erscheint und einer starken Verhandlungsmacht vorgezogen wird. Es bleibt die Frage, wie die EU mit dieser Krise umgehen kann und ob sie ihre Struktur flexibler gestalten kann, um den euroskeptischen Stimmen entgegenzuwirken. Doch der EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker meinte in einem Interview zum Brexit, dass die EU eine „jahrzehntelange Erfahrung darin“ habe, „Krisen zu überwinden“ und sie sei „immer gestärkt daraus hervorgegangen“. In Zukunft alle an einen Tisch zu versammeln, Kompromisse zu finden und als gestärkte Handelsmacht aufzutreten, stellt eine Herausforderung für die EU dar. Europa kann, so Juncker, „Investitionen ankurbeln, Arbeitsplätze schaffen und gemeinsam für die Sicherheit unserer Bürger sorgen“ (Contra-magazin 2016). Zudem würde vielleicht eine Einführung von „opt-ins“ und opt-

out“ in der Europäischen Union einen Beitritt oder einen Verbleib attraktiv machen; sogar für die Schweiz (Krumm 2013, S. 279).

10 Abkürzungsverzeichnis

|         |  |
|---------|--|
| APK:    | Aussenpolitische Kommission  |
| DEA:    | Direktion für europäische Angelegenheiten  |
| EDA:    | Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten                                  |
| EFTA:   | European Free Trade Association  |
| EGKS:   | Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl   |
| EP:     | Europäisches Parlament   |
| EWG:    | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft  |
| EWR:    | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft  |
| FHWWPA: | Abkommen über Freihandel und Wirtschaftliche Partnerschaft zwischen der Schweiz und Japan. |
| GAP:    | Gemeinsame EU Agrarpolitik der EU  |
| SECO:   | Staatssekretariat für Wirtschaft   |
| WBF:    | Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung  |
| WTO:    | Welthandelsorganisation  |

- Abt, Marianne 2009: Bedeutung der Freihandelsabkommen mit Partnern außerhalb der EU, in:  
<https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Aussenwirtschaft/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/Bedeutung%20der%20Freihandelsabkommen%20mit%20Partnern%20ausserhalb%20der%20EU.pdf.download.pdf/Bedeutung%20der%20Freihandelsabkommen%20mit%20Partnern%20ausserhalb%20der%20EU.pdf>; 18.4.2016.
- Aiolfi, Sergio 2014: Ein kaum wiederholbarer Erfolg, in: Neue Züricher Zeitung, <http://www.nzz.ch/meinung/reflexe/ein-kaum-wiederholbarer-erfolg-1.18334785>; 21.6.2016.
- Árnason, Kristinn F. 2013: Foreword. A common platform for securing the benefits of free trade, in: EFTA Bulletin 2013. EFTA Free Trade Relations, S. 3–4.
- Aussenwirtschaft/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/Partner%20weltweit/China/weitere\_informationen/factsheet\_FHA\_Schweiz\_China\_29\_4\_14.pdf.download.pdf/e\_factsheet\_FHA\_Schweiz\_China\_29\_4\_14.pdf; 17.6.2016.
- Bahadir, Aydan/de Micco, Pasquale/de los Fayos, Fernando Garcés 2015: Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), die Schweiz und der Norden, in: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.5.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.3.html); 29.3.2016.
- Ballantyne, James 2016: What are the main advantages and disadvantages of multilateral free trade agreements? In: <https://www.quora.com/What-are-the-main-advantages-and-disadvantages-of-multilateral-free-trade-agreements/answer/James-Ballantyne-3>; 19.6.2016.
- Bundesversammlung 2013: Postulat. Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen den USA und der EU auf die Schweiz, in: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20133054>; 19.6.2016.
- Chambovey, Didier/Freihofler, Daniel 2013: Was würde ein Freihandelsabkommen USA-EU für die Schweiz bedeuten? In: Die Volkswirtschaft: 11, S. 57–58.
- Chardon, Matthias 2013: Schweiz und EU, in Große Hüttmann, Martin/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Das Europalexikon. Begriffe, Namen, Institutionen, Bonn: J.H.W. Dietz, S. 337–338.
- Contra-magazin, 2016: Juncker: Brexit nicht Anfang vom Ende der EU – Rolle Deutschlands noch wichtiger, in: <https://www.contra-magazin.com/2016/06/juncker-brexit-nicht-anfang-vom-ende-der-eu-rolle-deutschlands-noch-wichtiger/>; 25.6.2016.
- Cottier, Thomas 2013: EFTA Free Trade Agreements: Past, present and future, in: EFTA Bulletin 2013. EFTA Free Trade Relations, S. 43–47.
- [dam/seco/de/dokumente/Aussenwirtschaft/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/Partner%20weltweit/China/Abkommenstexte/Texts%20in%20English/Switzerland](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Aussenwirtschaft/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/Partner%20weltweit/China/Abkommenstexte/Texts%20in%20English/Switzerland)

- nd-China%20FTA%20-%20Main%20Agreement.pdf.download.pdf/Switzerland-China%20FTA%20-%20Main%20Agreement.pdf; 16.6.2016.
- DEA Direktion für europäische Angelegenheiten 2015: Freihandel, in: [https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/fs/01-FS-Freihandel\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/fs/01-FS-Freihandel_de.pdf); 3.4.2016.
- DEA Direktion für europäische Angelegenheiten 2016: Die Europapolitik der Schweiz, in: [https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/fs/00-FS-Europapol\\_lang\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/fs/00-FS-Europapol_lang_de.pdf); 21.6.2016.
- Deiss, Joseph 2006: EFTA free trade agreements and swiss foreign economic policy, in: EFTA Bulletin 2006. EFTA Free Trade Relations: 2, S. 13–14.
- Dialer, Doris/Maurer, Andreas/Richter, Margarethe 2015: Handbuch zum Europäischen Parlament, Baden-Baden: Nomos.
- Dieringer, Jürgen 2013: Europäische Freihandelszone (EFTA), in Große Hüttmann, Martin/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Das Europalexikon. Begriffe, Namen, Institutionen, Bonn: J.H.W. Dietz, S. 136–137.
- EDA Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten 2015: Bedeutung für die Schweiz, in: <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/eu/bedeutung-fuer-schweiz.html>; 29.3.2016.
- EFTA European Free Trade Association 2014: Free movement of goods, in: <http://www.efta.int/media/publications/fact-sheets/EEA-factsheets/GoodsFactSheet.pdf>; 21.6.2016.
- EFTA European Free Trade Association 2015: EFTA at a Glance, in: <http://www.efta.int/sites/default/files/images/publications/efta-at-a-glance-may-2015.pdf>; 11.5.2016.
- EFTA European Free Trade Association 2016a: The modernisation of EFTA's free trade agreements, in: [http://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements/fta\\_modernisation](http://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements/fta_modernisation); 18.2.2016.
- EFTA European Free Trade Association 2016b: The European Free Trade Association, in: <http://www.efta.int/about-efta/european-free-trade-association>; 18.2.2016.
- EFTA European Free Trade Association 2016c: Consultative Committee, in: <http://www.efta.int/advisory-bodies/consultative-committee>; 13.6.2016.
- Europäische Kommission 2014: Landwirtschaft. Eine Partnerschaft zwischen Europa und den Landwirten (Die Europäische Union erklärt), in: [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/de/agriculture\\_de.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/de/agriculture_de.pdf); 21.6.2016.
- eurostat 2016: Pressemitteilung Internationaler Warenverkehr im Jahr 2015, in: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7224424/6-31032016-BP-DE.pdf/f8a1398f-8e7c-4d3b-9a93-735f447f192e>; 12.4.2016.
- EZV Eidgenössische Zollverwaltung: Freihandelsabkommen, Ursprung, in: <http://www.ezv.admin.ch/themen/04095/index.html?lang=de>; 19.6.2016.

- Freihandelsabkommen zwischen Schweiz und China 2013, in: <https://www.seco.admin.ch/>
- Frick, Aurelia 2013: The role of EFTA's third-country policy, in: EFTA Bulletin 2013. EFTA Free Trade Relations, S. 6–7.
- Frick, Norbert 2013: Securing Global Access, in: EFTA Bulletin 2013. EFTA Free Trade Relations, S. 29.
- Gerber, Jean-Daniel 2004: Schweizerische Wirtschaftspolitik wohin?. Referat von der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft des Kanton Bern, in: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/5805.pdf>; 10.6.2016.
- Horisberger, Helga/Zbinden, Martin 2013: Freihandelsabkommen sind ein Grundpfeiler der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik, in: Die Volkswirtschaft: 11, S. 54–56.
- Ineichen-Fleisch, Marie-Gabrielle 2013: Strengthening Competitiveness, in: EFTA Bulletin 2013. EFTA Free Trade Relations, S. 25–26.
- Kauffmann, Ivo 2013: Going global – overview of EFTA's free trade relations, in: EFTA Bulletin 2013. EFTA Free Trade Relations, S. 9–17.
- Kienholz, Regula/Zbinden, Martin 2012: Freihandelsabkommen der Schweiz mit asiatischen Ländern: Stand und Entwicklung, in: Die Volkswirtschaft: 9, S. 9–12.
- Krumm, Thomas 2013: Das politische System der Schweiz. Ein internationaler Vergleich, München: Oldenbourg.
- Kuenzi, Renat 2016: Uneinigkeit über Schweizer Chancen nach Deal EU/Cameron, in: [http://www.swissinfo.ch/ger/masseneinwanderungs-initiative\\_was-heisst-der-deal--cameron-eu-fuer-die-schweiz-/41975644](http://www.swissinfo.ch/ger/masseneinwanderungs-initiative_was-heisst-der-deal--cameron-eu-fuer-die-schweiz-/41975644); 29.3.2016.
- Lanteigne, Marc 2015: What the EU could learn from Switzerland's free trade agreement with China, in: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/05/05/what-the-eu-could-learn-from-switzerlands-free-trade-agreement-with-china/>; 21.6.2016.
- Lindenmeyer, Christoph 2013: Business Perspectives. Schindler Management, Switzerland, in: EFTA Bulletin 2013. EFTA Free Trade Relations, S. 22.
- Linder, Wolfgang 2009: Das politische System der Schweiz, in Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, S. 567–605.
- Low, Patrick 2013: Preferential Trade Agreements: A Multilateral Perspective, in: EFTA Bulletin 2013. EFTA Free Trade Relations, S. 37–41.
- Menon, Jayant 2007: Biltateral Trade Agreements, in: Asian-Pacific Economic Literature 21: 2, S. 29–47.
- Monar, Jürgen 2014: Außenhandelsbeziehungen, in Weidenfeld, Werner/Wessel, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, S. 98–104.

- Müller, Larissa/Nussbaumer, Timothy 2016: Bedeutung der Freihandelsabkommen wächst – auch jene für die Schweiz, in: Die Volkswirtschaft, <http://dievolkswirtschaft.ch/de/2016/05/mueller-06-2016/>; 19.6.2016.
- Riklin, Kathy 2013: Policies and Politics – the Voice of Parliamentarians and Social Partners, in: EFTA Bulletin 2013. EFTA Free Trade Relations, S. 31–32.
- Røren, Sveinung 2013: Capturing the full potential, in: EFTA Bulletin 2013. EFTA Free Trade Relations, S. 23–24.
- Schaub, Matthias 2009: Präferenzielle Handelsabkommen in der Praxis: Herausforderungen bei der Umsetzung, in: Die Volkswirtschaft: 10, S. 16–19.
- Schwok, René/Bloetzer, Stephan 2005: Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU, in: APuZ: 36, S. 33–38.
- SECO 2013b: Factsheet. Freihandelsabkommen (FHA) Schweiz – China, in: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/31345.pdf>; 19.6.2016.
- SECO Staatssekretariat für Wirtschaft 2009: Fact Sheet. Abkommen über Freihandel und wirtschaftliche Partnerschaft zwischen der Schweiz und Japan, in: [https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Aussenwirtschaft/Wirtschaftsbeziehungen/Freehandelsabkommen/Partner%20weltweit/Japan/weitere\\_informationen/Fact\\_Sheet\\_FHWWPA\\_Schweiz\\_Japan.pdf.download.pdf/Fact\\_Sheet\\_FHWWPA\\_Schweiz\\_Japan.pdf](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Aussenwirtschaft/Wirtschaftsbeziehungen/Freehandelsabkommen/Partner%20weltweit/Japan/weitere_informationen/Fact_Sheet_FHWWPA_Schweiz_Japan.pdf.download.pdf/Fact_Sheet_FHWWPA_Schweiz_Japan.pdf); 18.4.2016.
- SECO Staatssekretariat für Wirtschaft 2013a: SECO das Staatssekretariat für Wirtschaft. Ein Porträt, in: [https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Das%20SECO/Geschaeftsleitung/Ein%20Portr%C3%A4t%20%20SECO%20Das%20Staatssekretariat%20f%C3%BCr%20Wirtschaft.pdf.download.pdf/SECO\\_Portrait\\_de\\_RZ\\_web.pdf](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Das%20SECO/Geschaeftsleitung/Ein%20Portr%C3%A4t%20%20SECO%20Das%20Staatssekretariat%20f%C3%BCr%20Wirtschaft.pdf.download.pdf/SECO_Portrait_de_RZ_web.pdf); 13.6.2016.
- SECO Staatssekretariat für Wirtschaft 2014: : Factsheet. Free Trade Agreement between Switzerland and China, in: <https://www.seco.admin.ch/dam/seco/en/dokumente/>; 20.1.2016.
- SECO Staatssekretariat für Wirtschaft 2016a: Freihandelsabkommen, in: [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freehandelsabkommen.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freehandelsabkommen.html); 15.1.2016.
- SECO Staatssekretariat für Wirtschaft 2016b: EFTA, in: [http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/00516/index.html?lang=de&print\\_style=yes](http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/00516/index.html?lang=de&print_style=yes); 10.1.2016.
- Steppacher, Burkard 2007a: Die andere Nachbarschaft: Die EFTA-Staaten Norwegen, Island, Schweiz und Liechtenstein, in: Jahrbuch der Europäischen Integration, S. 261–264.
- Steppacher, Burkard 2007b: Draußen und doch mittendrin. Die Schweiz und die EU, in: Der Bürger im Staat 57: 1/2, S. 75–80.



- Varwick, Johannes/Windwehr, Jana 2007: Norwegen und Schweiz als Modellfälle für differenzierte Integration? In: APuZ: 43, S. 15–20.
- Weibel, Joseph 2014: Das Freihandelsabkommen Schweiz-China ist die Folge eines laufenden Prozesses. Interview mit Botschafter Dr. Christian Etter, in: BDO ZOOM: 1, S. 14–17.
- Ziltener, Patrick/Zbinden, Martin 2009: Das Freihandels- und wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen zwischen der Schweiz und Japan, in: Die Volkswirtschaft: 10, S. 7–10.