

An den
Schweizerischen Bundesrat
Bundeshaus
3003 Bern

Bern, 26. April 2019 sgv-JFR/HUB/is

Konsultationsantwort: Entwurf des Institutionellen Abkommens (InstA) mit der Europäischen Union

Sehr geehrte Damen und Herren Bundesrätinnen und Bundesräte

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgV über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 18. Januar 2019 lädt das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten ein, zum Entwurf des institutionellen Abkommens Stellung zu nehmen. Der Schweizerische Gewerbeverband sgV dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Aus wirtschaftspolitischen Überlegungen hat der sgV in der Vergangenheit die bilateralen Verträge mit der EU stets unterstützt und tut dies auch weiterhin. Der sgV unterstützt die Zielsetzung eines weitergehenden Zugangs zum EU-Binnenmarkt sowie Kooperationen mit der EU in ausgewählten Bereichen bei grösstmöglicher Eigenständigkeit und ist deshalb grundsätzlich offen für ein Rahmenabkommen. Mit einem Institutionellen Abkommen (InstA) kann die Rechts- und Planungssicherheit für Unternehmen erhöht sowie der Marktzugang zur EU gesichert werden. Kommt ein Abschluss nicht zustande, besteht das Risiko, dass der bevorzugte Zugang zum EU-Binnenmarkt für Unternehmen aus der Schweiz schleichend schwindet. Die Garantie fehlt, dass die bestehenden Abkommen weiterentwickelt werden und dass Rechtsanpassungen von der EU als äquivalent angesehen werden. Würde die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA) nicht mehr aktualisiert, schadet das der Exportwirtschaft.

Letztlich ist aber der Abschluss eine Frage seiner Kosten. In einer Gesamtbeurteilung dieses Vertragsentwurfs fällt auf, dass weniger zwei gleichberechtigte Partner das Resultat ausgehandelt haben, als vielmehr die EU eine dominante Position einnimmt. Oberstes Ziel muss aber eine Gesamtschau und eine Abwägung zwischen den Inhalten bzw. Vorteilen des Rahmenpaketes und des Preises der Schweiz – die Einschränkung der eigenen Souveränität – für das Entgegenkommen sein. Entscheidend ist letztlich der Marktzugang der Schweiz zur EU mit vernünftigen Auflagen durch die EU und zu einem akzeptablen Preis. Im Umkehrschluss bedeutet dies: Um jeden Preis soll kein InstA unterzeichnet werden.

Parallel zur vom Bundesrat lancierten Konsultation des InstA, läuft die von der SVP gemeinsam mit der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz AUNS Ende August 2018 mit über 119'000 Unterschriften eingereichte Volksinitiative zur Kündigung der Personenfreizügigkeit (Begrenzungsinitiative). Die damit verbundenen politischen Forderungen lassen wenig Spielraum für Interpretationen offen. Nach Annahme der Initiative hätte hat der Bundesrat ein Jahr Zeit, um mit der EU die Beendigung der Personenfreizügigkeit auszuhandeln. Gelingt das nicht, muss er das Abkommen kündigen. Neue Verträge, die Ausländerinnen und Ausländern Personenfreizügigkeit gewähren, sind verboten.

Eine Paraphierung des InstA ist deshalb aus Sicht des sgv nicht dringlich, sondern könnte den Befürworterinnen und Befürwortern der Begrenzungsinitiative Auftrieb geben. Deshalb sollte vorerst die Abstimmung über die Begrenzungsinitiative abgewartet werden. Erst danach kann nach allfälliger Klärung offener Punkte und Präzisierungen im InstA die inhaltliche Diskussion geführt werden. Im Vordergrund stehen dabei die Gesamtschau und die Abwägungen der Vor- und Nachteile. Insgesamt dürfen allfällige weitere Verhandlungen um das InstA bzw. das Anbringen von Präzisierungen nicht zu einer Schwächung und zu Zugeständnissen im Bereich des flexiblen Schweizer Arbeitsmarkts führen.

Der sgv erachtet folgende zeitliche Priorisierung der weiteren Schritte für zielführend: Grundsätzlich sollte zuerst die Frage über die Begrenzungsinitiative beantwortet werden. Erst danach sollen die offenen Punkte geklärt und über die Inhalte des InstA diskutiert werden. Vor der Paraphierung des InstA soll sich der Bundesrat von der EU zudem die Auslegung des InstA bestätigen lassen.

Zum Inhalt des InstA nimmt der sgv zum jetzigen Zeitpunkt eine differenzierte Position ein. Diese Position dient vor allem der innen- und aussenpolitischen Konsensfindung und der Präzisierung des Vertragsinhalts:

Zusammenfassung

- Der sgv hat die flankierenden Massnahmen (FlAM) immer unterstützt, einen Ausbau aber konsequent abgelehnt. An dieser Position hält der sgv fest. Das Ziel der FlAM (Lohnschutz, Kautionspflicht) soll nicht in Frage gestellt werden. Das heutige Schutzniveau ist Teil der bilateralen Verträge und soll Schweizer Recht bleiben. Ebenso soll am dualen Vollzugssystem mit Überwachungs- und Sanktionierungskompetenzen festgehalten werden. Wegen der EU soll die in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz erfolgreich gelebte Sozialpartnerschaft mit dem bewährten Arbeitsfrieden nicht in Frage gestellt werden.
- Das InstA darf nicht zu einer Schwächung und zu Zugeständnissen im Bereich des flexiblen Schweizer Arbeitsmarkts führen.
- Zum Schutz der Sozialversicherungen muss der Ausschluss der Unionsbürgerschaft explizit im Rahmen einer Präzisierung bzw. als Ausnahmebestimmung im Rahmen eines Anhangs festgehalten werden. Ansonsten ist davon auszugehen, dass diese Frage nach Ablauf der Übergangsfrist dem Schiedsgericht vorgelegt und mit kaum absehbaren Folgen zuungunsten der Schweiz entschieden wird. Dabei ist zu präzisieren, dass die Schweiz sich mit dem InstA nicht dazu verpflichtet, die Unionsbürgerrichtlinie der EU und allfällige Weiterentwicklungen des Unionsbürgerrechts dynamisch zu übernehmen.
- Das vorgeschlagene Streitbeilegungsverfahren orientiert sich an Instrumenten, die man in der Welt Handelsorganisation und in den Schweizer Freihandelsabkommen bereits erfolgreich praktiziert. Das begrüsst der sgv. Hingegen lehnt es der sgv ab, dass der EuGH das Streitbeilegungsverfahren des Schiedsgerichts materiell beeinflusst, indem dessen Rechtsauslegungen verbindlich übernommen werden muss. In die Abkommen übernommenes EU-Recht wird in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EuGHs ausgelegt. Wirft ein Streitfall zwischen der Schweiz und der EU eine Frage der Auslegung oder Anwendung von EU-Recht auf, befasst das Schiedsgericht den EuGH. Das Schiedsgericht legt den Streit gestützt auf die Auslegung des EuGHs bei. Die Parteien sind an den Schiedsspruch gebunden.
- Im Bereich des sogenannten Beihilferechts sind Föderalismus und Steuerwettbewerb zu wahren. Die im Rahmenvertrag vorgelegten Normen würden aber zu seinem starken Eingriff in die kantonale

Hoheit (zum Beispiel Standortförderung, Kantonalbanken) führen; sie würden auch den Steuerwettbewerb einschränken. Das InstA darf nicht dazu führen, dass Regeln über staatliche Beihilfen in Bereichen wirksam werden, in denen die Schweiz keinen vertraglich abgesicherten Zugang zum EU-Binnenmarkt hat.

- Das Freizügigkeitsabkommen von 1972 versteht der sgv als «Rückfallebene». Es soll deshalb nicht unter die Guillotine Klausel fallen.

1. Inhalte des InstA – Allgemeine Beurteilung durch den sgv

Der sgv unterstützt die Zielsetzung eines weitergehenden Zugangs zum EU-Binnenmarkt sowie Kooperationen mit der EU in ausgewählten Bereichen bei grösstmöglicher Eigenständigkeit. Mit einem InstA kann die Rechts- und Planungssicherheit für Unternehmen erhöht sowie der Marktzugang zur EU gesichert werden. Letztlich ist aber der Abschluss des InstA eine Frage seiner Kosten. In einer Gesamtbeurteilung des vorliegenden Vertragsentwurfs fällt auf, dass weniger gleichberechtigte Partner das Resultat ausgehandelt haben, als vielmehr die EU eine dominante Position einnimmt.

Der sgv erachtet es als zielführender, die zeitliche Priorität zunächst der Begrenzungsinitiative zuzuweisen. Die Frage der Paraphierung des InstA durch den Bundesrat hat eine innen- und eine aussenpolitische Komponente. Innenpolitisch steht die im August 2018 eingereichte Begrenzungsinitiative zur Debatte. Grundsätzlich sollte sie zuerst durch den Souverän abgelehnt werden, bevor weitere Massnahmen zur Umsetzung des InstA getroffen werden. Aussenpolitisch stellt sich die Frage, wie die EU auf eine weitere Verzögerung der Paraphierung des InstA reagieren wird. Wird die Begrenzungsinitiative angenommen, erübrigt sich die Frage nach dem InstA sowieso. Wird sie abgelehnt, stärkt dies zweifellos die Personenfreizügigkeit. Die Paraphierung und Umsetzung des InstA können mit viel weniger Druck angegangen werden. Gerade deshalb äussert sich der sgv differenziert zu einigen Inhalten des vorliegenden Entwurfes des InstA. Zum konkreten Vertragstext kann er sich erst dann äussern, wenn dieser definitiv vorliegt.

Mit den Bestimmungen in Kapitel 2 des InstA (Principes généraux garantissant le bon fonctionnement des parties du marché intérieur auxquelles la Suisse participe) wird weitgehend EU-Recht gesetzt. Namentlich legt der Europäische Gerichtshof EUGH die Rechtsauslegung eigenständig und abschliessend aus. Bei Streitfragen ist das Schiedsgericht daran verbindlich gebunden. Die Bestimmungen bilden damit mehr als nur einen einfachen Rahmen. Dabei ist nicht nur Bundesrecht, sondern z. B. im Bereich der Sozialpolitik und der regionalen Wirtschaftsförderungspolitik auch kantonales Recht tangiert. Mit Blick auf die föderale Struktur der Schweiz ist das in die Überlegungen einzubeziehen. Vor diesem Hintergrund ist deshalb langfristig eher ein Souveränitätsverlust der Schweiz und ein zunehmender Einfluss der EU auf die Schweizer Gesetzgebung zu vermuten. Insgesamt beurteilt der Schweizerische Gewerbeverband sgv das InstA in drei Kategorien: Erstens unter akzeptable Punkte, zweitens unter verhandelbare Punkte und drittens unter nicht verhandelbare Punkte. Für die verhandelbaren und nicht verhandelbaren Punkte sind entsprechende Vorbehalte oder Präzisierungen vorzunehmen.

Gesamtbeurteilung durch den sgv: Aus wirtschaftspolitischen Überlegungen steht der sgv hinter den bilateralen Verträgen und ist grundsätzlich offen gegenüber einem Rahmenabkommen. Letztlich ist es aber eine Frage des Preises und der Abwägung zwischen den Kosten der staatspolitischen Dimension und dem wirtschaftspolitischen Nutzen. Zuerst ist die Begrenzungsinitiative zur Abstimmung zu bringen. Erst danach soll über die Inhalte und allfälligen Präzisierungen des InstA diskutiert werden.

2. Für den sgv akzeptable Punkte

Dynamische, aber nicht automatische Rechtsübernahme: Der im Textentwurf vorgesehene Grundsatz der dynamischen Rechtsübernahme ermöglicht, die Abkommen regelmässig an relevante Entwicklungen des EU-Rechts anzupassen und auf diese Weise Rechtsabweichungen zu vermeiden, die zu Handelshemmnisse führen könnten. Ziel ist es, langfristig den Zugang von Schweizer Unternehmen zum europäischen Markt sicherzustellen. Die Schweiz soll bei der Erarbeitung der relevanten EU-Rechtsentwicklungen im Bereich der Abkommen, die unter das institutionelle Abkommen fallen, syste-

matisch miteinbezogen werden. Ausnahmen vom Prinzip der dynamischen Übernahme der EU-Rechtsentwicklungen betreffen das Nacht- und Sonntagsfahrverbot für Lastwagen, das Verbot von internationalen Schlachtiertransporten auf der Strasse oder die Nicht-Exportierbarkeit gewisser Sozialversicherungsleistungen.

Beurteilung durch den sgv: Im Unterschied zu einer automatischen Rechtsübernahme, in welcher die Schweiz automatisch und ohne demokratische Kontrolle neue Rechtserlasse der EU übernimmt und umsetzt, entscheiden die Schweiz im Rahmen der dynamischen Rechtsübernahme eigenständig über jede Übernahme einer EU-Rechtsentwicklung in ein Marktzugangsabkommen entsprechend den verfassungsmässigen Entscheidungsverfahren inklusive Möglichkeit eines Referendums. In den fünf im InstA umrissenen Anwendungsfeldern Personenfreizügigkeit, Landverkehr, Luftverkehr, Abkommen über den Abbau der technischen Handelshemmnisse/MRA und Landwirtschaft lassen sich Lösungen finden oder mit der EU Ausnahmen verhandeln. Die Herausforderung liegt bei den künftig auszuhandelnden Marktzugangsabkommen und dem Freihandelsabkommen von 1972, weil es gemäss Punkt 2 der «Déclaration conjointe UE-Suisse sur les accords liés au commerce» (Gemeinsame Erklärung EU-Schweiz zu den Handelsabkommen) «modernisiert» werden und damit letztlich der Dynamik des InstA unterstellt werden soll.

3. Für den sgv verhandelbare Punkte

Flankierende Massnahmen (FlaM): Spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des Rahmenabkommens muss die Schweiz auch die Entsenderichtlinie und die Durchsetzungsrichtlinie übernehmen. Im Bereich der Personenfreizügigkeit anerkennt die EU die Besonderheiten des schweizerischen Arbeitsmarkts, die spezifische Massnahmen zur Gewährleistung des Lohnschutzniveaus in der Schweiz verlangen. Im bestehenden Abkommensentwurf sind drei wichtige flankierende Massnahmen vorgesehen, die über das EU-Recht hinausgehen: eine Voranmeldefrist von vier Arbeitstagen (heute gilt in der Schweiz die 8-Tage-Regel) in Branchen mit hohem Risiko, eine verhältnismässige Kautionspflicht für Dienstleistungserbringer (heute gilt eine generelle Kautionspflicht), die ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen, und eine risikobasierte Dokumentationspflicht für Selbstständige.

Beurteilung durch den sgv: Der sgv hat sich immer zu den bilateralen Verträgen und zu den FlaM bekannt. Die seit dem 1. Juni 2004 geltenden, in den vergangenen Jahren punktuell ausgebauten Regeln haben sich bewährt. Indem sie einen effizienten Schutz gegen Lohn- und Sozialdumping gewähren, haben sie wesentlich dazu beigetragen, unfaire Konkurrenz von Unternehmen aus der EU zu verhindern.

Einen Ausbau der FlaM hingegen lehnt der sgv ab. Sie sollen sich, wie ursprünglich konzipiert, auf die Verhinderung von Missbräuchen ausrichten und nicht zu einer Überregulierung des Arbeitsmarkts führen. Dort, wo Probleme entstehen, unterstützt der sgv eine Verbesserung des Vollzugs. Die Entsender- und Durchsetzungsrichtlinie der EU darf aber nicht der dynamischen Rechtsübernahme unterstellt werden. Zugeständnisse an die Gewerkschaften, die letztlich den flexiblen Arbeitsmarkt untergraben, sind abzulehnen.

Positiv zu werten ist, dass nach wie vor eine Meldefrist vorgesehen ist, über deren Länge unter dem Gesichtspunkt einer zunehmenden Digitalisierung der Prozesse diskutiert werden kann. Die Kautionspflicht muss beibehalten werden. Besonders betont wird seitens der sgv Mitglieder, dass die in der Schweiz erfolgreich gelebte Sozialpartnerschaft durch die EU nicht in Frage gestellt werden darf. Auch in Zukunft sollen paritätische Kommissionen zur Überwachung der Lohn- und Arbeitsschutzbestimmungen zugelassen sein, was eine Präzisierung im InstA voraussetzt.

Zudem sind für alle Marktteilnehmer auf beiden Seiten der Grenzen gleich lange Spiesse sicherzustellen. Willkürlich anmutende Markteintrittshürden für Schweizer Firmen im Ausland, wie sie heute in der Praxis vorkommen, sind abzubauen. Das Freizügigkeitsabkommen von 1972 wird als «letzte Rückfallebene» verstanden, weshalb es nicht unter die Guillotine Klausel fallen soll.

Überwachung und Streitbeilegung: Jede Partei überwacht die Anwendung der Abkommen in ihrem Hoheitsgebiet. Es ist keine supranationale Institution vorgesehen. Der Text sieht einen Streitschlichtungsmechanismus vor, der auf einem paritätischen Schiedsgericht beruht.

Beurteilung durch den sgv: Unter Vorbehalt der Bemerkungen unten (siehe 4.) unterstützt der sgv das System der Streitbeilegung. Der sgv begrüsst, dass nicht der EuGH unmittelbar ein Urteil fällt, sondern sich das Streitbeilegungsverfahren an Instrumenten, die in der Welthandelsorganisation und in den Schweizer Freihandelsabkommen bereits erfolgreich praktiziert werden, orientiert. Zudem kann der Entscheid des Schiedsgerichts in der Schweiz den entsprechenden demokratischen Prozessen unterzogen werden.

Staatliche Beihilfen: Neben den institutionellen Mechanismen enthält das institutionelle Abkommen andere Elemente, um die Gewährleistung gleicher Bedingungen für alle Teilnehmer am EU- Binnenmarkt zu wahren. So sieht der Textentwurf einen allgemeinen, nicht direkt anwendbaren und in sich nicht justiziablen Rahmen für staatliche Beihilfen vor, der in zukünftigen Marktzugangsabkommen (z. B. Stromabkommen) übernommen wird und falls nötig durch direkt anwendbare und verbindliche Bestimmungen ergänzt werden kann.

Beurteilung durch den sgv: Staatliche Beihilfen können Subventionen, Steuererleichterungen oder staatliche Beteiligungen an Unternehmen sein. In den Kantonen sind sie relativ weit verbreitet. Die EU will ein Beihilfe-Verbot mit Ausnahmen. Zwar gibt es keine konkrete Beihilfe-Regelung im Rahmenabkommen. Es gibt aber Grundsätze, die definiert werden. Die Absichtserklärung, das Freihandelsabkommen von 1972 bezüglich der Beihilfen zu modernisieren, könnte sich als Einfallstor für Forderungen der EU entpuppen. Auswirkungen auf die Kantone sind unvermeidlich. Zudem würden mit Art. 8A InstA das Steuerharmonisierungsgesetz und mit Art. 8B das Kartellgesetz tangiert, was Änderungen in den betreffenden Gesetzen zur Folge hätte. Die im Rahmenvertrag vorgelegten Normen würden zu einem starken Eingriff in die kantonale Hoheit führen und würden z. B. den Steuerwettbewerb einschränken und die Rahmenbedingungen bspw. für die Kantonalbanken verändern, sollte die EU keine Staatsgarantien mehr akzeptieren. Steuerrulings und gewisse Steuererleichterungen für KMU, die einige Kantone praktizieren, beispielsweise, würden unter die nicht zulässigen Beihilfen fallen. Jegliche staatlichen Beihilfen, die gewisse Unternehmen oder Industriezweige – u. a. auch die Tourismusförderung – unterstützen, wären mit den Regeln des Binnenmarktes nicht mehr vereinbar.

Börsenäquivalenz: Die Schweiz erfüllt die Bedingungen, um von der EU die Anerkennung der Äquivalenz der Schweizer Börsenregulierung gemäss MiFIR 23 zu erhalten. Die EU hat diese Äquivalenz bis Sommer 2019 verlängert.

Beurteilung durch den sgv: Für den sgv ist die Börsenäquivalenz nicht von unmittelbarer Bedeutung. Er fordert aber die definitive Akzeptanz durch die EU. Andernfalls hat der Bundesrat Ausgleichsmassnahmen beschlossen, die nach Meinung des sgv ebenso zielführend sind und allfälligen Schaden auf dem Finanzplatz Schweiz zu vermeiden möchten.

4. Für den sgv nicht verhandelbare Punkte

Streitbeilegung: Für den sgv nicht verhandelbar ist die Verknüpfung von Art. 4 Abs. 2, Art. 10 Abs. 3, Art. 10 Abs. 6 und Art. 22 Abs. 2. Sie besagt, dass unionsrechtliche Begriffe gemäss Rechtsprechung des EuGHs ausgelegt und angewendet werden. Das Urteil des EuGH ist für das Schiedsgericht verbindlich (Art. 10 Abs. 3). Gemäss Protokoll 3 über das Schiedsgericht kann das Schiedsgericht den EuGH jederzeit anrufen. Der EuGH wendet dabei die internen Verfahrensvorschriften sinngemäss an.

Beurteilung durch den sgv: Die Verknüpfung oben erwähnter Punkte führt letztlich dazu, dass die Anwendung von Schweizer Recht im Prozess der Streitbeilegung ausgeschlossen wird, was der sgv nicht akzeptieren kann. Das Schiedsgericht legt den Streit gestützt auf die Auslegung des EuGHs verbindlich bei. Die Schweiz und die EU würden in diesem Prozess nicht mehr auf Augenhöhe agieren. Vielmehr würde das für die kommenden Jahre bedeuten, dass die Schweiz faktisch gezwungen wird, EU-Rechtsanpassungen zu übernehmen, wenn sie nicht vor Schiedsgericht Einspruch erheben will. Damit verbunden wäre auch davon auszugehen, dass über die Jahre hinweg das schweizerische Recht nicht mehr von der dem Souverän unterstellten politischen Entscheiden, sondern vielmehr von der EU-Rechtssetzung beeinflusst und geprägt wird. Die Parteien sind an den Schiedsspruch gebunden. Hält sich die Schweiz nicht an den Schiedsspruch, weil z. B. im Rahmen eines Referendums der Souverän eine Forderung der EU ablehnt, kann die EU Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Dank dem Rahmenabkommen

kann die EU legal Strafmassnahmen gegenüber der Schweiz ergreifen. Dies wäre z. B. dann der Fall, wenn das Bundesgericht über die Anwendung von EU-Recht zu befinden hätte. Ist die EU mit der Auslegung (z. B. im Fall der Personenfreizügigkeit) nicht einverstanden, kann sie das Thema in den Gemischten Ausschuss Schweiz – EU bringen. Wird keine Einigung erzielt, kann die EU das Schiedsgericht anrufen. Dieses wird gestützt auf eine verbindliche Rechtsauslegung des EUGH einen Entscheid fällen. Es drohen Ausgleichsmassnahmen bis hin zur Anwendung der Guillotine-Klausel. Auch die Schweiz könnte Ausgleichsmassnahmen ergreifen.

Unionsbürgerrichtlinie (2004/38): Die Unionsbürgerrichtlinie würde für EU-Bürger in der Schweiz neue Sozialhilfeansprüche begründen, ihre Ausschaffung erschweren und ihnen rascher eine Daueraufenthaltsbewilligung verschaffen. Das InstA erwähnt in keiner Weise die Übernahme der Richtlinie 2004/38 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Das bedeutet, dass die EU der Schweiz keine Ausnahmen zugesteht. Bei Differenzen mit der EU in Bezug kommt auf deren allfällige Übernahme durch die Schweiz der vorgesehene Streitbeilegungsmechanismus zur Anwendung. Dem Bundesrat ist es nicht gelungen, die Ausnahme bezüglich der Übernahme der Richtlinie explizit im Abkommenstext oder in einem Anhang dazu zu nennen. Zentraler Punkt bei der Koordination der Sozialversicherungen (Verordnung 883/2004) ist der Wechsel der Zuständigkeit für Arbeitslosenleistungen an die Grenzgänger. Da dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist, ist er nicht Gegenstand des Abkommens. Ein allfälliger Konflikt müsste im Rahmen des Streitbeilegungsmechanismus ausgetragen werden.

Beurteilung durch den sgv: Die Unionsbürgerrichtlinie regelt den freien Personenverkehr in der EU. Im Vergleich zu den Regelungen im Freizügigkeitsabkommen ist sie bezüglich Sozialhilfe und Niederlassung grosszügiger. Die Hürden für Ausschaffungen liegen höher. Der Ausschluss der Unionsbürgerrichtlinie muss im InstA oder in einem Anhang dazu explizit aufgeführt sein. Andernfalls ist ziemlich sicher damit zu rechnen, dass die EU diese Forderung zu einem späteren Zeitpunkt einbringt: Welchen Preis die Schweiz dann bei einem negativen Schiedsgerichtsentscheid allenfalls in Form von Ausgleichsmassnahmen zahlen müsste, ist nicht absehbar, unterliegt aber einem hohen Risiko, nicht zuletzt deshalb, weil die daraus resultierenden Kosten sehr schwer abschätzbar sind und unser Land stark belasten könnten. Die Unionsbürgerrichtlinie könnte auch Auswirkungen auf das Schweizer Ausländerrecht haben. Die z. B. kürzlich eingeführte Rückstufungsmöglichkeit des Aufenthaltsstatuts bei Sozialhilfebezug wäre kaum mehr möglich.

Kündigungsklausel: Eine Kündigung des institutionellen Abkommens wird keine direkte Kündigung der bestehenden Abkommen nach sich ziehen. Vorgesehen ist ein dreimonatiger Konsultationsprozess, in dem die Parteien eine Lösung für die Fortsetzung dieser Abkommen finden müssen. Wenn sich die Parteien innerhalb von drei Monaten nach Eröffnung der Konsultation nicht auf eine Lösung einigen sollten, würden die Abkommen nach Ablauf einer Kündigungsfrist von weiteren sechs Monaten ebenfalls ausser Kraft gesetzt, zusammen mit dem InstA. Neue sektorielle Abkommen, die nach Abschluss des InstA vereinbart wurden, treten gemeinsam mit dem InstA sechs Monate nach dessen Kündigung ausser Kraft.

Beurteilung durch den sgv: Art. 22 InstA beinhaltet eine Guillotine Klausel. Eine Kündigung des institutionellen Abkommens soll gemäss Text keine direkte Kündigung der bestehenden Abkommen nach sich ziehen. Vereinbart ist eine Verhandlungsrunde über 3 Monate. Ergibt sich in dieser Zeit keine Einigung, können binnen 6 Monaten das InstA und die betreffenden Abkommen gekündigt werden. Eine Kündigungsklausel gemäss Art. 22 lehnt der sgv deshalb ab. Zusätzlich ist auf Art. 10 Abs. 6 zu verweisen, der im Rahmen des Schiedsgerichtsverfahrens ebenso eine Kündigungsklausel enthält, indem Ausgleichsmassnahmen bis hin zur Kündigung möglich sind.

Verhandlungsaufnahme bez. Freihandelsabkommen: Zwar unterstehen das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen und das Freihandelsabkommen von 1972 nicht dem InstA. Hingegen haben die Schweiz und die EU in einer gemeinsamen rechtlich nicht verbindlichen Erklärung vereinbart, Verhandlungen über die Modernisierung dieser beiden Abkommen aufzunehmen.

Beurteilung durch den sgv: Mit der gemeinsamen Erklärung besteht die Gefahr, dass auch das Freihandelsabkommen (FHA) unter das InstA fällt – in diesem Fall würde das InstA faktisch eine horizontale Wirkung auf alle Wirtschaftsbereiche entfalten. Es ist nicht verständlich, wieso in einer derart komplexen

Situation die Tür für Verhandlungen von weiteren Abkommen, insbesondere das FHA von 1972, geöffnet wird. Zudem wird eine Einfallsachse für neue Forderungen der EU geschaffen, was der sgv ablehnt. Der sgv sieht das FHA vielmehr als Rückfallebene.

Fazit: Forderungen betreffend Präzisierungen

Ausgehend davon, dass die Europäische Union zumindest vorderhand zu weiteren Verhandlungen nicht mehr bereit ist, fordert der sgv, bei einer allfälligen Paraphierung des InstA folgende Präzisierungen bzw. Vorbehalte anzubringen:

- Vor einer Paraphierung des InstA soll zunächst die Volksabstimmung über die Begrenzungsinitiative abgewartet werden. Danach sollen die Inhalte des InstA – wo notwendig – präzisiert werden. Mit der Klärung der offenen Punkte und der Paraphierung des InstA soll der Bundesrat auch eine Auslegung des InstA vornehmen und sich diese von der EU bestätigen lassen.
- Das bestehende Schutzniveau der FlaM soll gehalten werden. Ebenso ist am heute geltenden dualen Vollzugssystem mit Überwachungs- und Sanktionierungskompetenzen festzuhalten. Dazu gehört insbesondere auch, dass die Kautionspflicht weiterhin als Präventionsmassnahme verstanden wird.
- Für die Schweiz ist es wichtig, dass allfällige Eingaben des EUGH nicht als bindend für den Streitbeilegungsmechanismus gelten.
- Die Unionsbürgerrichtlinie ist im Rahmen einer Präzisierung vom Geltungsbereich des InstA auszunehmen. Allfällige Weiterentwicklungen des Unionsbürgerrechts sind nicht dynamisch zu übernehmen.
- Es ist Klarheit darüber zu schaffen, dass kantonale Gesetzgebungen sowie die Instrumente des Föderalismus, namentlich des Steuerwettbewerbes, nicht unter dem Beihilfebegriff des EU-Rechts fallen.
- Es ist deutlich zu machen, dass eine Kündigung der Bilateralen ausserhalb der im InstA vorgesehenen Retorsionsmassnahmen fallen.
- Das Freihandelsabkommen von 1972 darf als Rückfallebene nicht der dynamischen Rechtsentwicklung unterstellt werden.
- Der Bundesrat soll auf Reziprozität der Wirkung der Massnahmen im konkreten Vollzug pochen. Für alle Marktteilnehmer sind auf beiden Seiten der Grenzen gleich lange Spiesse sicherzustellen. Willkürlich anmutende Markteintrittshürden für Schweizer Firmen im benachbarten Ausland sind abzubauen.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Position.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Jean-François Rime
Präsident, Nationalrat



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat