

Medienmitteilung

Donnerstag, 31. Januar 2019

economiesuisse unterstützt institutionelles Abkommen

Der Dachverband fordert die Deblockierung aller offenen Dossiers und eine Roadmap

Der Wirtschaftsdachverband economiesuisse unterstützt den Abschluss eines institutionellen Abkommens mit der Europäischen Union auf Basis des vorliegenden Entwurfs. Die noch unklaren Punkte sind möglichst rasch zu klären. Nach Unterzeichnung des Abkommens müssen alle offenen Dossiers deblockiert werden. Die Schweiz braucht eine Roadmap für die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs.

economiesuisse unterstützt das institutionelle Abkommen mit der Europäischen Union auf der Basis des vorliegenden Entwurfs, wie der Verband an seiner heutigen Jahresmedienkonferenz bekanntgab. Mit dem institutionellen Abkommen werden drei für die Wirtschaft wichtige Ziele erreicht:

- Der diskriminierungsfreie Zugang von Schweizer Unternehmen zum Europäischen Binnenmarkt wird gesichert. Der vorliegende Entwurf garantiert die bestehenden Marktzugangsabkommen mitsamt den bisherigen Abweichungen vom EU-Acquis. Beim Freizügigkeitsabkommen garantiert er darüber hinaus drei flankierende Massnahmen, welche das heutige EU-Recht nicht kennt.
- Die Option auf eine künftige Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit neuen Abkommen wird beibehalten. Der Entwurf sieht die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit weiteren Marktzugangsabkommen ausdrücklich vor.
- Die Rechtssicherheit wird verbessert.

«Die Schweizer Wirtschaft hat ein vitales Interesse, den bilateralen Weg mit der EU fortzuführen», sagte Monika Rühl, Vorsitzende der Geschäftsleitung. «Dafür», ergänzte sie, «ist der Abschluss eines institutionellen Abkommens notwendig». Zudem erwartet economiesuisse vom Bundesrat während der Konsultationsphase die Klärung folgender Punkte:

- a) Es braucht eine Klarstellung, dass nur Marktzugangsregeln von der Pflicht zur dynamischen Übernahme durch die Schweiz betroffen sind – insbesondere auch in Bezug auf eine allfällige künftige Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie durch die Schweiz.
- b) Es muss geklärt werden, wie sich Grundsätze über staatliche Beihilfen auf das schweizerische Subventionsrecht und das föderale System der Schweiz auswirken, vor allem auch bezüglich

einer allfälligen, noch zu verhandelnden künftigen Unterstellung eines modernisierten Freihandelsabkommens unter das institutionelle Abkommen.

- c) Es braucht eine Klarstellung, dass das System der Sozialpartnerschaft und der paritätischen Kontrollen durch die Schweizer Sozialpartner nicht eingeschränkt wird.

«Der vorliegende Entwurf ist ein gutes Verhandlungsergebnis mit zahlreichen Vorteilen für unser Land. Für die Unternehmen würde Rechtssicherheit geschaffen und der Marktzugang gesichert», fasste Monika Rühl die Haltung des Verbands zusammen.

Keine gleichwertigen Alternativen zum institutionellen Abkommen

«Keines der alternativen Beziehungsmodelle zwischen der Schweiz und der EU erweist sich als gleichwertige Alternative zum bilateralen Weg», erklärte Präsident Heinz Karrer gegenüber den Medien. Entweder führen diese Alternativen zu einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit oder an Souveränität. *economiesuisse* fordert deshalb den Bundesrat auf, nach der Unterzeichnung des institutionellen Abkommens zusammen mit der EU-Kommission die Verhandlungen über alle noch offenen Dossiers anzugehen. In einer Roadmap im Sinne einer Absichtserklärung sollen die nächsten Schritte festgehalten werden, unter anderem zu folgenden Kooperationen:

- Abschluss des Stromabkommens
- Anpassung des Abkommens über die technischen Handelshemmnisse
- Äquivalenzanerkennung der Schweizer Börsenregulierung und Fortsetzung der Anerkennungsverfahren im Finanzbereich
- Verzicht auf Massnahmen der EU gegen Schweizer Stahl- und Aluminiumexporte
- Anerkennung der Äquivalenz im Datenschutzbereich
- Vollassoziierung im Forschungsabkommen Horizon Europe

«Es braucht», so Heinz Karrer, «ein klares Zeichen seitens der EU, dass der bewährte bilaterale Weg der Schweiz nach dem Abschluss des institutionellen Abkommens weitergeführt und um neue Abkommen ergänzt werden kann.»

Schliesslich empfiehlt *economiesuisse* dem Bundesrat, eine Nichtdiskriminierungsklausel zwischen der EU und der Schweiz betreffend die wirtschaftlichen Beziehungen zu Grossbritannien zu vereinbaren. Im Hinblick auf künftige Beziehungen zwischen Grossbritannien und der EU ist es wichtig, dass diese nicht zum Nachteil für die Schweiz – und damit letztlich auch der EU – geregelt werden.

Rückfragen:
Michael Wiesner
Telefon: +41 44 421 35 35
E-Mail: michael.wiesner@economiesuisse.ch

Jahresmedienkonferenz 2019

Donnerstag, 31. Januar 2019

Es gilt das gesprochene Wort

Schweiz-EU: Rechtssicherheit schaffen!

Das institutionelle Abkommen zwischen der Schweiz und der EU bietet zahlreiche Vorteile

Monika Rühl, Vorsitzende der Geschäftsleitung

Sehr geehrte Damen und Herren

Vor einigen Tagen hat der Bundesrat die Konsultation zum institutionellen Abkommen mit der EU eröffnet. Mitte Mai will er entscheiden, ob er das Abkommen unterzeichnet und dem Parlament zur Ratifikation vorlegt. Der Druck ist gross, denn die EU-Kommission macht die Anerkennung der Börsenäquivalenz über den 30. Juni 2019 hinaus von einer *«umfassenden, abschliessenden und klaren Billigung des institutionellen Abkommens durch den Bundesrat»* abhängig. Zudem hat sie alle laufenden Verhandlungen mit der Schweiz bis zur Unterschrift des institutionellen Abkommens auf Eis gelegt. Gemäss Kommission sind Nachverhandlungen ausgeschlossen. Und ohne institutionelles Abkommen gibt es auch keine neuen Marktzugangsabkommen, ebenso sind Anpassungen bestehender Abkommen ausgeschlossen. Damit wäre der bilaterale Weg faktisch am Ende.

Wie ist der Vertragsentwurf nun zu beurteilen? Wir haben den Vertragstext inklusive Anhang, Protokolle und Erklärungen analysiert und eine Auslegeordnung Mitte Januar in Form eines «dossierpolitik» veröffentlicht. Sie finden dieses Papier in Ihrer Medienmappe.

Beurteilen wir den Entwurf zunächst mit Blick auf die wichtigsten Ziele für die Wirtschaft:

1. Der heute mit den bilateralen Abkommen erreichte Integrationsgrad im europäischen Binnenmarkt wird gesichert. Der vorliegende Entwurf garantiert die bestehenden Marktzugangsabkommen mitsamt den von der EU zugestandenen Abweichungen vom EU-Acquis. Im Bereich des Freizügigkeitsabkommens garantiert er darüber hinaus drei flankierende Massnahmen, welche die EU heute nicht anerkennt.
2. Die Option auf eine künftige Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit neuen Abkommen wird beibehalten. Der Abkommensentwurf sieht die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit weiteren Marktzugangsabkommen ausdrücklich vor.
3. Die Rechtssicherheit wird klar verbessert, wie ich noch darlegen werde.

Wir stellen also fest: Alle drei Hauptziele der Wirtschaft werden mit dem Abkommen erreicht.

Mehr noch: Der Entwurf bietet für die Schweiz zahlreiche Verbesserungen gegenüber dem heutigen Zustand. Die wichtigsten **Pluspunkte** möchte ich Ihnen nachfolgend erläutern:

1 Geltungsbereich

Wie Sie wissen, soll das institutionelle Abkommen lediglich auf die fünf bestehenden Marktzugangsabkommen der Bilateralen I anwendbar sein. Dadurch wird der Geltungsbereich des Abkommens stark eingeschränkt, denn ursprünglich sollten alle 140 bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU unter das institutionelle Abkommen fallen. Diese Einschränkung schafft Klarheit, senkt das Konfliktpotenzial und sorgt für Rechtssicherheit. Künftig abgeschlossene Marktzugangsabkommen, wie das Stromabkommen, würden ebenfalls unter das institutionelle Abkommen fallen. Offen ist, ob auch ein modernisiertes Freihandelsabkommen dem institutionellen Abkommen unterstellt würde. Dies wird in künftigen Verhandlungen zu klären sein.

2 Streitschlichtung

Der im institutionellen Abkommen vorgesehene Streitschlichtungsmechanismus verbessert die Situation für die Schweiz grundlegend: Nun kann sie eine Streitfrage einem unabhängigen Schiedsgericht zur Beurteilung vorlegen. Selbst wenn eine der Parteien den Schlichtungsentscheid nicht akzeptieren sollte, kann die Gegenpartei nur «verhältnismässige» Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Diese können maximal bis zur Suspendierung, nicht aber Kündigung einzelner Abkommen gehen. Ob eine Ausgleichsmassnahme der EU verhältnismässig ist, kann die Schweiz vom Schiedsgericht überprüfen lassen. So dürfte das Schiedsgericht sachfremde Massnahmen der EU wie beispielsweise die Nichtanerkennung der Börsenäquivalenz in Zukunft kaum als verhältnismässige Gegenmassnahme anerkennen. Das schützt die Schweiz vor Willkür. Sie erhält also ein wirksames Instrument, um ihre Interessen durchzusetzen, was wiederum die Rechtssicherheit für Schweizer Unternehmen stärkt.

3 Dynamische Rechtsübernahme, Auslegung und Überwachung

Die Schweiz soll beim Marktzugang die Rechtsentwicklung in der EU in Zukunft nachvollziehen, allerdings nicht automatisch, sondern durch eine Übernahme ins nationale Recht unter Wahrung der direktdemokratischen Entscheidungsprozesse. Beide Parteien legen die bilateralen Abkommen zudem eigenständig, aber möglichst einheitlich aus. Mit einer solch dynamischen Rechtsübernahme könnte die Schweiz politisch motivierte Verzögerungen von Rechtsakten durch die EU, wie jüngst bei der Anpassung des Abkommens über Technische Handelshemmnisse, vor das Schiedsgericht ziehen. Die dynamische Rechtsübernahme stärkt somit die Rechtssicherheit für Unternehmen. Positiv ist zu werten, dass die EU die in den Bilateralen I verankerten Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme nicht infrage stellt, sondern vertraglich garantiert. Zudem kann die Schweiz in Zukunft binnenmarktrelevante EU-Gesetzgebung vorab mitbeeinflussen, denn sie wird bei der Erarbeitung der relevanten Rechtsentwicklungen in der EU systematisch konsultiert und Schweizer Experten können bei der Entwicklung der EU-Vorschriften in EU-Gremien mitarbeiten.

4 Staatliche Beihilfen

Wir begrüssen, dass im institutionellen Abkommen Ausnahmen vom Verbot staatlicher Beihilfen vorgesehen sind. Ebenso, dass die Beihilferegeln nur im Anwendungsbereich eines sektorspezifischen Abkommens wie etwa dem Luftfahrtabkommen in der Schweiz anwendbar sind. Ausserdem konnte die Unabhängigkeit der Überwachung staatlicher Beihilfen gewahrt werden – die EU wird auch künftig keine hoheitliche Aufsichtskompetenz gegenüber der Schweiz erhalten. Das institutionelle Abkommen könnte im Übrigen zu mehr Transparenz bei den Subventionen und Beihilfen in der Schweiz führen, was aus Sicht der Privatwirtschaft zu unterstützen ist.

5 Flankierende Massnahmen

Zwar verlangt die EU von der Schweiz die Anpassung der Flankierenden Massnahmen (FlaM) an das europäische Entsenderecht. Aber erstens stellt sie die Ziele dieser Massnahmen, nämlich den Schutz vor Lohndumping und den Erhalt des Schweizer Lohnniveaus, nicht infrage. Und zweitens anerkennt die EU im institutionellen Abkommen die Besonderheiten des schweizerischen Arbeitsmarkts und garantiert ihr Ausnahmen vom europäischen Entsenderecht, wie beispielsweise eine Voranmeldefrist von vier Arbeitstagen. Zudem kann die Schweiz bei Bedarf auch in Zukunft neue flankierende Massnahmen zum Schutz des Lohnniveaus einführen, solange diese verhältnismässig und diskriminierungsfrei sind.

Bei der sehr emotional geführten Diskussion um die Flankierenden Massnahmen muss deren gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Bedeutung korrekt eingeordnet werden. Erstens haben alle empirischen Studien bisher nur geringe Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf das Lohnniveau gemessen. Zweitens leisten Kurzaufenthalter gemäss Berechnungen von Avenir Suisse ein Arbeitsvolumen, welches im Schnitt gerade einmal 0,7 Prozent der hiesigen Gesamtbeschäftigung entspricht.

Das sind einige wesentliche Vorteile, welche die Schweiz mit dem Abschluss eines institutionellen Abkommens hat. Daneben gibt es Bereiche, in denen aus heutiger Sicht **Klärungsbedarf** besteht:

1 Unionsbürgerrichtlinie

Obwohl die Unionsbürgerrichtlinie im institutionellen Abkommen nicht erwähnt wird, spielt sie in der innenpolitischen Diskussion eine grosse Rolle. Wohl deshalb, weil auch der Ausschluss dieser Richtlinie nicht ausdrücklich festgehalten ist. Das schürt nun Befürchtungen, die EU könnte deren Übernahme später verlangen. In den künftigen Verhandlungen braucht es deshalb insbesondere bei der Unionsbürgerrichtlinie eine klare Abgrenzung der binnenmarktrelevanten Vorschriften von denjenigen, die darüber hinausgehen und somit von der Schweiz nicht übernommen werden müssen.

Die Auswirkungen einer teilweisen Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie wird allgemein wohl überschätzt. Die Rechte von Unionsbürgern entsprechen in den ersten fünf Jahren des Aufenthalts bereits heute dem Freizügigkeitsabkommen. Und nach fünf Jahren haben schon heute EU-Bürger von 15 EU-Mitgliedstaaten ein Recht auf Niederlassung. Eine Einwanderung in die Sozialsysteme wird auch durch die Rechtsprechung des EuGH verhindert.

2 Sozialversicherungen

Die Verordnung zur Koordination der Sozialversicherungen ist bereits Bestandteil des Freizügigkeitsabkommens. Sie wird derzeit revidiert. Ein zentraler Punkt der Revision betrifft den Wechsel der Zuständigkeit für Arbeitslosenentschädigungen an Grenzgänger auf die Arbeitslosenversicherung des Gastlandes. Dies wird auch die Schweiz treffen, arbeiten doch hier rund 320'000 Grenzgänger. In Zukunft muss die Schweiz aufgrund des Systemwechsels mit zusätzlichen Kosten im «höheren dreistelligen Millionenbereich» rechnen. Allerdings muss die EU diese Revision erst noch umsetzen, bevor sie die Schweiz dazu auffordern kann, ihr Recht ebenfalls anzupassen. Wir haben also noch Zeit.

Das institutionelle Abkommen gibt indes einen klaren Rahmen, in welchem die Übernahme erfolgen soll und auch die Möglichkeit, allfällige überzogene Forderungen der EU vom paritätischen Schiedsgericht klären zu lassen. Auch ohne ein institutionelles Abkommen würde die EU von der Schweiz die Übernahme der Änderungen verlangen und könnte sie mit sachfremden Mitteln – wie etwa die Nichtanerkennung der Äquivalenzen im Finanzbereich – erzwingen.

Ich komme zum Schluss: Die Schweizer Wirtschaft hat ein vitales Interesse, den bilateralen Weg mit der EU fortzuführen. Dafür ist der Abschluss eines institutionellen Abkommens notwendig. Der vorliegende Entwurf garantiert der Schweiz zahlreiche Vorteile. Aus diesen Gründen unterstützt economiesuisse den Abschluss eines institutionellen Abkommens mit der EU auf Basis des vorliegenden Textentwurfs.

Während der Konsultationsphase verlangen wir vom Bundesrat gegenüber der EU die Klärung folgender Punkte:

- Es braucht eine Klarstellung, dass nur Marktzugangsregeln von der Pflicht zur dynamischen Übernahme durch die Schweiz betroffen sind, insbesondere auch in Bezug auf eine allfällige künftige Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie durch die Schweiz.
- Es sollte geklärt werden, wie sich die Grundsätze über staatliche Beihilfen auf das schweizerische Subventionsrecht und das föderale System der Schweiz auswirken, insbesondere auch bezüglich einer allfälligen künftigen Unterstellung des Freihandelsabkommens unter das institutionelle Abkommen.
- Es braucht eine Klarstellung, dass das System der Sozialpartnerschaft und der paritätischen Kontrollen durch die Schweizer Sozialpartner nicht eingeschränkt wird.

Zusammenfassend halte ich fest: Der vorliegende Entwurf ist ein gutes Verhandlungsergebnis mit zahlreichen Vorteilen für unser Land. Für die Unternehmen würde die Rechtssicherheit steigen. Nun werden wir eine detaillierte Stellungnahme zuhanden des Bundesrats erarbeiten und Sie dann wieder über den aktuellen Stand der Dinge informieren.

Jahresmedienkonferenz 2019

Donnerstag, 31. Januar 2019

Es gilt das gesprochene Wort

Den bilateralen Weg der Schweiz weitergehen

Die Schweiz und die EU brauchen eine gemeinsame Roadmap für die nächsten Etappen

Heinz Karrer, Präsident economiessuisse

Sehr geehrte Damen und Herren

Wie Monika Rühl eben detailliert ausgeführt hat, unterstützt economiessuisse grundsätzlich die Unterzeichnung des institutionellen Abkommens auf der Basis des vorliegenden Entwurfs. Die zentralen Fragen, die sich uns im Meinungsbildungsprozess gestellt haben, lauteten: Profitiert die Schweiz aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive von diesem Abkommen? Steht sie mit oder ohne institutionelles Abkommen besser da? Und was wären Alternativen zum institutionellen Abkommen?

Zur Frage, welchen wirtschaftlichen und politischen Nutzen ein institutionelles Abkommen für die Schweiz hätte und welche Nachteile wir hierfür in Kauf nehmen müssten, finden Sie eine detaillierte Auslegeordnung im dossierpolitik «Der Wert des institutionellen Abkommens» in Ihrer Mappe.

Anhand bereits vorhandener Studien lässt sich der gesamtwirtschaftliche Wert der bilateralen Verträge grob abschätzen. Allein der ökonomische Nutzen der fünf vom institutionellen Abkommen direkt betroffenen Marktzugangsabkommen beläuft sich gemäss verschiedenen Studien auf 20 bis 30 Milliarden Franken pro Jahr. Zwar bedeutet eine Ablehnung des institutionellen Abkommens nicht den Wegfall der Bilateralen und damit ihres gesamten ökonomischen Werts. Aber ohne Abkommen würden das bestehende Vertragswerk und sein Wert zunehmend erodieren. Zudem steht langfristig der gesamte Beziehungskontext Schweiz–EU auf dem Spiel – mit ungewissen Folgen.

Bei einem allfälligen Verhandlungsabbruch steigt die Rechtsunsicherheit und die Attraktivität des Standorts Schweiz für Investitionen sinkt. Auch wenn die Reaktion der EU und der Unternehmen noch unklar ist, muss mit erheblichen negativen gesamtwirtschaftlichen Effekten gerechnet werden. Denn der Wert der bilateralen Verträge ist nicht bloss die Summe der einzelnen Abkommen, sondern hat auch als Gesamtpaket eine erhebliche Bedeutung. Die Planungssicherheit und damit die Investitionssicherheit bei stabilen vertraglichen Beziehungen zur EU generiert einen grossen zusätzlichen Nutzen. Auch wenn ein konkretes Preisschild unseriös wäre, ist sicher: Der jährliche Wert, welche gute Beziehungen zur EU ermöglichen, summiert sich auf zweistellige Milliardenbeträge pro Jahr.

Ohne grundsätzliche Zustimmung zu einem institutionellen Abkommen ist nicht damit zu rechnen, dass die Börsenäquivalenz über den 30. Juni 2019 hinaus anerkannt wird. Zudem dürfte weder die notwendige Anpassung des Abkommens über Technische Handelshemmnisse noch eine rechtzeitige Teilnahme der Schweiz am europäischen Forschungsrahmenprogramm möglich sein. Bereits in den nächsten ein bis zwei Jahren wäre deshalb mit einer nachhaltigen Verschlechterung des Marktzugangs für Schweizer Unternehmen zu rechnen. Die EU-Kommission lässt auch keine Bereitschaft erkennen, das vorliegende institutionelle Abkommen nochmals grundsätzlich anzupassen. Gemeinsame Klarstellungen und Präzisierungen müssten jedoch möglich sein.

Die Verhandlungen zu sistieren und nach den eidgenössischen Wahlen erneut aufzunehmen, verspricht keine Vorteile. Die EU hat klargemacht, dass die Verhandlungen dann mit einem neuen Mandat wohl von vorne beginnen müssten. Ob und wie eine neue Kommission den bilateralen Weg mit der Schweiz weitergehen will, ist vollkommen offen. Auch ohne institutionelles Abkommen wird die EU auf ihren Forderungen bei den umstrittenen Themen bestehen: Weder die Flankierenden Massnahmen noch die Unionsbürgerrichtlinie oder die Verordnung zur Koordination der Sozialversicherungen werden bei einer Ablehnung des institutionellen Abkommens grundsätzlich vom Tisch sein. Mit dem institutionellen Abkommen hat die Schweiz wohl eine bessere Verhandlungsposition für spezifische Lösungen als ohne.

Was wären Alternativen zum institutionellen Abkommen? Wir haben alternative Beziehungsmodelle zwischen der Schweiz und der EU anhand der Kriterien Zugang zum Binnenmarkt, internationale Wettbewerbsfähigkeit, Souveränität und Rechtssicherheit bewertet. Daraus ergibt sich folgendes Bild:

Eine **EU-Mitgliedschaft** würde den vollen, diskriminierungsfreien Zugang in allen Bereichen des EU-Binnenmarkts ermöglichen. Damit müsste aber mit einem starken Regulierungsschub und einem Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit gerechnet werden. Zwar könnte die Schweiz bei der Regulierung mitreden, andererseits müsste sie Kompetenzen im Wirtschaftsbereich und in den Bereichen Aussenwirtschaft, Zoll, Justizzusammenarbeit usw. an die EU abgeben, was zu einem deutlichen Souveränitätsverlust führen würde. Die Rechtssicherheit würde erhöht, weil in wichtigen Bereichen gleiche Rechtsgrundlagen geschaffen würden. Diese Option ist zurzeit innenpolitisch chancenlos.

Ein **Beitritt zum EWR** würde den vollen, diskriminierungsfreien Zugang in allen Bereichen des EU-Binnenmarkts ermöglichen. Ein solcher Schritt würde zwar zu einem starken Liberalisierungsschub im Infrastrukturbereich führen, was die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen würde. Andererseits würde die umfassende Übernahme des EU-Acquis zu einem Regulierungsschub führen, der tendenziell Nachteile im internationalen Wettbewerb bewirkt. Mit einer Übernahme des EU-Acquis ohne Mitentscheidungsbe fugnisse würde die Souveränität abnehmen. Ein EWR-Beitritt würde für Unternehmen Rechtssicherheit schaffen durch gleiche Rechtsgrundlagen für Binnenmarktfragen. Er hätte keine Auswirkungen auf den internationalen Marktzugang. Diese Option ist innenpolitisch zurzeit nicht Erfolg versprechend.

Eine **Zollunion** würde den Marktzugang für Schweizer Produkte verbessern und die in vielen Bereichen ohnehin schon sehr tiefen Zollkosten reduzieren. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit würde sich gegenüber dem bilateralen Weg nicht verbessern, weil die EU kein Freihandelsabkommen mit China hat und es nicht sicher ist, ob die Handelspartner der EU gegenüber der Schweiz dieselben Handelserleichterungen gewähren würden. Die Schweiz würde Souveränität in ihren Beziehungen zu Drittstaaten abgeben. Sie müsste die Freihandelsabkommen der EU mit Drittstaaten gegen sich gelten lassen ohne Garantie, dass sie Gegenrecht erhielte. Damit Handelspartner der EU eine Gleichbehandlung der Schweiz in Erwägung ziehen würden, müsste die Schweiz ihre Landwirtschaft entsprechend der EU liberalisieren. Die Interessen der Schweizer Aussenwirtschaft würden von der EU nicht immer berücksichtigt. Zudem würde es keine Verbesserung der Rechtssicherheit geben.

Ein **umfassendes Freihandelsabkommen** geht von Marktzugangserleichterungen aus, die ohne Übernahme von EU-Recht und ohne vertraglich vereinbarte und überwachte Äquivalenz von Vorschriften realisierbar sind. Das würde einen massiven Verlust des Marktzugangs im Vergleich zum bilateralen Weg bedeuten, mit dem Schweizer Unternehmen in den vereinbarten Bereichen den uneingeschränkten Zugang in den EU-Binnenmarkt und eine Gleichbehandlung wie den EU-Mitbewerbern zugestanden wird. Im Exportbereich müsste die Schweiz ihre Produkte regulatorisch den wichtigsten Absatzmärkten anpassen. Diesem «autonomen Nachvollzug» steht aber keine Gleichbehandlung der Schweizer Produzenten durch die EU gegenüber wie bei den bilateralen Marktzugangsabkommen. Der Verlust des privilegierten Zugangs zum EU-Binnenmarkt müsste durch mehr Freihandelsabkommen mit Drittländern kompensiert werden. Dafür müssten Bereiche wie Landwirtschaft oder Infrastrukturen liberalisiert werden. Auch die EU dürfte in einem Freihandelsabkommen von der Schweiz massive Liberalisierungen im Bereich der Landwirtschaft verlangen. Ein umfassendes Freihandelsabkommen wäre gegenüber dem bilateralen Weg weder bei der Souveränität noch bei der Rechtssicherheit eine Verbesserung.

Fazit: Keines der alternativen Beziehungsmodelle erweist sich als gleichwertige Alternative zum bilateralen Weg. Dieser stellt ja eigentlich den Plan B zum 1992 abgelehnten EWR dar.

Für die innenpolitische Diskussion ist es nun wichtig, die Vorteile des institutionellen Abkommens hervorzuheben und eine Zusicherung vonseiten der EU zu erhalten, dass nach dem Abschluss des institutionellen Abkommens der bilaterale Weg weitergeführt und um neue Abkommen ergänzt werden kann. *economiesuisse* fordert deshalb den Bundesrat auf, nach der Unterzeichnung zusammen mit der EU-Kommission die Verhandlungen über alle Dossiers anzugehen. In einer Roadmap – im Sinne einer Absichtserklärung – sollen die nächsten Schritte zu folgenden Kooperationen festgehalten werden:

- Abschluss des Stromabkommens
- Anpassung des Abkommens über Technische Handelshemmnisse
- Äquivalenzanerkennung der Schweizer Börsenregulierung und Fortsetzung der Anerkennungsverfahren im Finanzbereich
- Verzicht auf Massnahmen der EU gegen Schweizer Stahl- und Aluminiumexporte
- Anerkennung der Äquivalenz im Datenschutzbereich
- Vollasoziiierung im Forschungsabkommen Horizon Europe
- Abschluss des Abkommens über die Zusammenarbeit im öffentlichen Gesundheitswesen
- Weitere Liberalisierungsschritte zur Teilnahme am europäischen Luftverkehrsmarkt
- Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Eisenbahngesellschaft ERA
- Mitwirkung der Schweiz bei der Agentur für das europäische globale Satellitennavigationssystem und Zugang der Schweiz zu den Daten des öffentlichen regulierten Dienstes (PRS)
- Teilnahme der Schweiz am Rahmenprogramm MEDIA/Kultur der EU

Zudem erwarten wir, dass die politischen Kontakte zwischen der Schweiz und der EU mit dem Abschluss des institutionellen Abkommens institutionalisiert werden: Zwischen dem Schweizer Aussenminister und dem Kommissar für Nachbarschaftsfragen sollten mehrmals pro Jahr und zwischen dem Schweizer Bundespräsidium und dem Kommissionspräsidium mindestens einmal pro Jahr Treffen stattfinden, damit die wirtschaftlichen Beziehungen auf politischer Ebene vertieft werden können. Im Hinblick auf künftige Beziehungen zwischen Grossbritannien und der EU ist es wichtig, dass diese nicht zum Nachteil für die Schweiz – und damit auch der EU – geregelt werden. Deshalb empfiehlt *economiesuisse* dem Bundesrat, eine Nichtdiskriminierungsklausel zwischen der EU und der Schweiz betreffend die wirtschaftlichen Beziehungen zu Grossbritannien zu vereinbaren.

Zusammenfassend halten wir fest: Wir unterstützen grundsätzlich den Abschluss des vorliegenden Vertragsentwurfs des institutionellen Abkommens und erwarten vom Bundesrat eine raschestmögliche Klärung und Präzisierung der erwähnten Punkte sowie zusammen mit der EU die Erarbeitung einer Roadmap für die genannten Kooperationen.



04 / 2019

Der Wert des institutionellen Abkommens

31.01.2019

Das Wichtigste in Kürze

Der Wert der bilateralen Verträge lässt sich anhand bereits vorhandener Studien grob quantifizieren. Jedoch ist nicht klar, wann und über welchen Zeitraum deren Wert bei einer Nichteinigung über ein institutionelles Abkommen erodieren würde. Langfristig steht zudem nicht nur der Gesamtwert der heutigen und künftigen bilateralen Verträge auf dem Spiel, sondern auch der gesamte Beziehungskontext zwischen der Schweiz und der EU – mit ungewissen Folgen. Ebenfalls ist zu erwarten, dass sich bei einem allfälligen Verhandlungsabbruch die Rechtsunsicherheit erhöht und die Standortattraktivität damit geschwächt wird. Auch wenn die Reaktion der EU und der Marktakteure unklar ist, muss – gerade auch im Lichte der Verwerfungen im Nachgang des Brexit-Entscheids – mit erheblichen negativen systemischen Effekten gerechnet werden. Mit anderen Worten besteht der Wert der bilateralen Verträge nicht bloss aus der Summe der einzelnen Abkommen. Die Planungssicherheit und damit die Investitionssicherheit bei stabilen vertraglichen Beziehungen zur EU generiert einen grossen zusätzlichen Wert. Der Nutzen, der langfristig auf dem Spiel steht, ist riesig. Auch wenn ein konkretes Preisschild unseriös wäre: Der jährliche Wert, welche gute Beziehungen zur EU erzeugen, summiert sich je nach Annahme auf eine Grössenordnung von 20 bis 30 Milliarden Franken pro Jahr.

Kontakt und Fragen

Prof. Dr. Rudolf Minsch

Stv. Vorsitzender der Geschäftsleitung,
Leiter allgemeine Wirtschaftspolitik &
Bildung / Chefökonom
rudolf.misch@economieuisse.ch

Dr. Ensar Can

Projektleiter allgemeine
Wirtschaftspolitik & Bildung
ensar.can@economieuisse.ch

Michele Salvi

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
allgemeine Wirtschaftspolitik & Bildung
michele.salvi@economieuisse.ch

Position economieuisse

Die Wirtschaft unterstützt den Abschluss eines institutionellen Abkommens aus diesen ökonomischen Überlegungen:

- Der wirtschaftliche Nutzen der bilateralen Marktzugangsabkommen ist mit 20 bis 30 Milliarden Franken jährlich unbestritten von grosser Bedeutung. Dieser Betrag könnte bei einer Ablehnung des institutionellen Abkommens langfristig wegschmelzen.
- Ohne das institutionelle Abkommen riskiert die Schweiz nicht nur eine Erosion des Werts der bestehenden Marktzugangsabkommen, sondern sie versperrt sich auch den Weg für neue wertvolle Abkommen.
- Die volkswirtschaftlichen Kosten einer Ablehnung eines institutionellen Abkommens gehen über den reinen Marktzutritt hinaus: Viele weitere bilaterale Verträge drohen ihren Wert zu verlieren und die guten Beziehungen zur EU sind gefährdet.
- Ein ungeklärtes Verhältnis mit unserem grössten Handelspartner der EU hätte zudem gravierende Folgen für die Standortattraktivität der Schweiz: Die verminderte Rechts- und Investitionssicherheit führt zu negativen Beschäftigungseffekten, Einkommenseinbussen und Steuerausfällen.

Ausgangslage

Der Geltungsbereich des institutionellen Abkommens umfasst die fünf Marktzugangsabkommen, welche im Rahmen der Bilateralen I unterzeichnet worden sind, sowie allfällige künftige Marktzugangsabkommen. Bei den fünf gegenwärtigen Verträgen handelt es sich um folgende Abkommen:

- Personenfreizügigkeit
- Landverkehr
- Luftverkehr
- Technische Handelshemmnisse
- Landwirtschaft

Die fünf Abkommen erlauben eine direkte Teilnahme am europäischen Binnenmarkt. Für Schweizer Unternehmen gelten die gleichen Normen und Marktbedingungen wie für ihre europäischen Konkurrenten. Im Falle eines Abbruchs des aktuellen Verhandlungsprozesses sind künftig Rechtsunsicherheiten bei der regelmässigen Aktualisierung dieser Abkommen zu erwarten. Der Nutzen der bilateralen Verträge würde schleichend erodieren und den Marktzugang für Schweizer Firmen verschlechtern. Doch auch Verhandlungen zu neuen Marktzugangsabkommen – beispielsweise im Strommarktbereich – wären ausgeschlossen. Hinzu käme, dass die Verhandlungen in weiteren bilateralen Dossiers stocken oder zum Erliegen kommen könnten: So scheint die EU die Teilnahme der Schweiz am EU-Forschungsrahmenprogramm an den Abschluss eines institutionellen Abkommens zu knüpfen. Auch sind eigentliche Vergeltungsmassnahmen im weiteren Beziehungskontext denkbar, wie etwa die lediglich provisorische Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Börsenregulierung, die nichts mit den fünf Marktzutrittsabkommen zu tun haben.

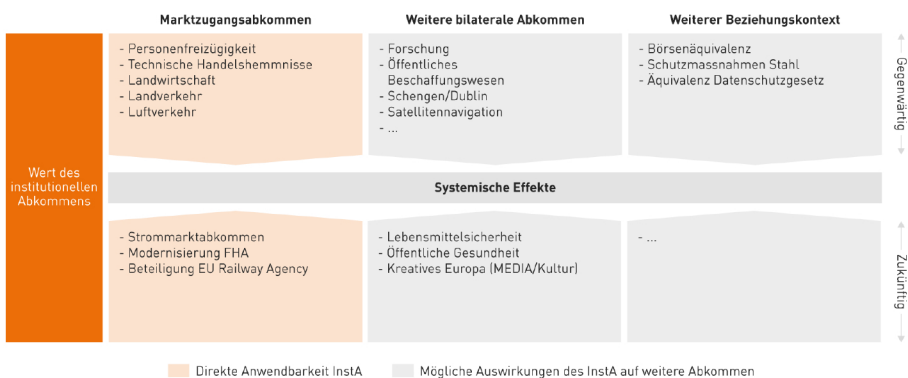
Der Bundesrat ist sich dieser Gefahren bewusst und misst dem institutionellen Abkommen eine hohe Bedeutung zu. Es stellt sich aber die Frage: Welchen wirtschaftlichen Nutzen hat das mit der EU ausgearbeitete institutionelle Abkommen denn eigentlich für die Schweiz? Der volkswirtschaftliche Nutzen, den die Schweiz bei einer Nichtunterzeichnung des Abkommens entbehren müsste, ist jedoch schwierig abzuschätzen. Viel hängt davon ab, wie die EU und auch die Schweiz darauf reagieren würden. Erschwerend kommt hinzu: Auch der Abschluss des Abkommens kann Kosten nach sich ziehen, wenn zentrale Bestandteile des Erfolgsmodells Schweiz durch das Abkommen negativ tangiert würden. Im Folgenden gehen wir zunächst der Frage des wirtschaftlichen Nutzens nach.

Der wirtschaftliche Nutzen

Der wirtschaftliche Nutzen eines institutionellen Abkommens ist vielschichtig: Abbildung 1 zeigt Bereiche, welche potenziell durch eine (Nicht-)Unterzeichnung des institutionellen Abkommens tangiert würden. Die Nutzenbereiche betreffen die heutigen und künftigen Marktzugangsabkommen, weitere bilaterale Abkommen und generell den gesamten Beziehungskontext mit unserem wichtigsten Handelspartner, der EU. Entsprechend schwierig ist es, mit einer ökonomischen Analyse den Nutzen des institutionellen Abkommens in Franken genau abzuschätzen. Beschränken wir uns daher zunächst auf den Wert der heutigen Beziehung zur EU und fokussieren uns quantitativ auf jene Abkommen, bei denen die Informationslage gut ist.

→ Abbildung 1

Wirtschaftliche Nutzenbereiche des institutionellen Abkommens



Quelle: eigene Darstellung von economiesuisse
www.economiesuisse.ch

Marktzugangsabkommen

Welchen ökonomischen Wert hat der Marktzugang zur EU, der durch die bilateralen Abkommen verbessert wird? Die Diskussionen rund um den Nutzen der Bilateralen I – von welchen die Marktzugangsabkommen ein Teil sind – standen im Nachgang zur Masseneinwanderungsinitiative im Fokus des öffentlichen Interesses. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) beauftragte daraufhin die zwei unabhängigen Forschungsinstitute BAK Economics und Ecoplan, den Nutzen der Verträge zu quantifizieren. Die genannten Forschungsinstitute untersuchten, welche Auswirkungen bei einer Kündigung der Abkommen des bilateralen Vertragspakets I auf die Volkswirtschaft ausgingen.

Die beiden Studien zum Wert der bilateralen Abkommen

Die beiden Studien von BAK Economics^[1] und Ecoplan^[2] verfolgen das Ziel, die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen I zu bestimmen. Beide Studien gehen dabei von den gleichen Szenarien aus: Im Basisszenario haben die Bilateralen I weiterhin Bestand. Im Alternativszenario hingegen fallen die

Bilateralen I weg. Die wichtigste Annahme dabei ist – neben dem Rückgang der Zuwanderung aus der EU um 25 Prozent –, dass es zu keinen politischen Reaktionen seitens der Schweiz und der EU kommt. Bei der Methodik bzw. der Simulation der beiden Szenarien unterscheiden sich die beiden Studien.

BAK Basel verwendet ein makroökonomisches Strukturmodell. Es handelt sich hierbei um ein Modell, bei der auf Basis von über 250 Gleichungen die wichtigen Märkte und wirtschaftlichen Kreisläufe in der Schweiz einschliesslich Aussenverhandlungsverflechtungen abgebildet werden. Um den Wegfall der Bilateralen I simulieren zu können, werden zuerst die Primäreffekte (Partialeffekte) der verschiedenen Verträge quantifiziert und dann in die entsprechenden Modellschnittstellen übertragen. Das Strukturmodell ermöglicht dann, die Wirkung der Primäreffekte im gesamtwirtschaftlichen Kreislauf unter Berücksichtigung der relevanten Interdependenzen zu ermitteln.

Ecoplan simuliert die beiden Szenarien mit einem Mehrländergleichgewichtsmodell. Dabei handelt es sich um ein multiregionales, multisektorielles allgemeines Gleichgewichtsmodell, das Produktions- und Konsumstrukturen sowie bilaterale Handelsbeziehungen erfasst. Das Modell charakterisiert Handel über Produktvielfalt, Firmenheterogenität und unvollständigen Wettbewerb gemäss dem Melitz-Ansatz. Im Gegensatz zum BAK-Modell werden im Mehrländergleichgewichtsmodell keine systemischen Effekte erfasst.

Dabei resultierten trotz der unterschiedlichen Methodik überraschend ähnliche Ergebnisse: Für die Schweizer Volkswirtschaft beträgt der ökonomische Nutzen der fünf direkt betroffenen Marktzugangsabkommen über den Simulationshorizont durchschnittlich 24 Milliarden Franken pro Jahr. Auch in unserer Studie zum BIP-Wachstum der Schweiz (2016) ^[3] konnten wir eine systematische Wachstums-erhöhung nach Inkrafttreten der Bilateralen I nachweisen. Das Einkommen pro Kopf der Bevölkerung ist vor allem dank der bilateralen Verträge in der Grössenordnung von 4'400 Franken gestiegen. Allerdings kann mit der dort verwendeten Methodik der Wert der einzelnen Marktzutrittsabkommen nicht ausgesondert werden, und die Betrachtung ist retrospektiv. Auch ist der Gewinn durch die Bilateralen in der Vergangenheit nicht notwendigerweise gleich gross wie die Kosten bei einem Verlust der Bilateralen in der Zukunft.

Wir stützen uns daher im Folgenden auf die zwei Studien von Ecoplan und BAK Basel (siehe Box «Die beiden Studien zum Wert der bilateralen Abkommen»). Diese haben den Vorteil, dass die Effekte der Bilateralen I isoliert betrachtet werden können. Allerdings kumulieren sich die Effekte in den beiden Studien über die Jahre 2018 bis 2035. Um eine Grössenordnung pro Jahr angeben zu können, haben wir den Jahresdurchschnitt des über die Simulationsperiode (18 Jahre) entgangenen Nutzens bei einem Wegfall der Marktabkommen errechnet (siehe Box «Was haben wir gerechnet?»). Diese Zahlen können nun als grobe Approximation des durchschnittlichen jährlichen Nutzens dienen, auf den die Schweizer Volkswirtschaft bei einem völligen Wegfall der bilateralen Verträge verzichten müsste. Entsprechend besteht das ernst zu nehmende Risiko, dass dieser Nutzen für die Schweiz ohne institutionelles Abkommen zwar nicht auf einen Schlag wegfällt, aber längerfristig erodiert.

Was haben wir gerechnet?

Die Studien von BAK Economics und Ecoplan simulieren den kumulierten volkswirtschaftlichen Wert der bilateralen Abkommen auf eine Zeitperiode von 18 Jahren. Der gewählte Zeithorizont ist nicht wissenschaftlich begründet, sondern vielmehr der verwendeten Methodik der beiden Modelle geschuldet. Da wir im Falle des institutionellen Abkommens nicht genau wissen, wann und wie stark die Abkommen erodieren werden und welcher Nutzen so in welcher Periode wegfällt, betrachten wir den durchschnittlichen jährlichen Nutzen der gesamten simulierten Periode. Wir nehmen hierzu den Wert der fünf direkt betroffenen Abkommen (ohne die systemischen Effekte) und berechnen davon das arithmetische Mittel. Daraus ergibt sich ein mittlerer jährlicher Nutzen von rund 24 Milliarden Franken, der langfristig auf dem Spiel steht. Auch die jährlichen Durchschnittsnutzen der einzelnen Marktzugangsabkommen, des Abkommens zum öffentlichen Beschaffungswesen, der systemischen Effekte und des Forschungsabkommens sind gleich berechnet und basieren auf den Zahlen von BAK Economics.

Personenfreizügigkeit

Das Freizügigkeitsabkommen erteilt Staatsangehörigen der Schweiz und der Mitgliedstaaten der EU das Recht, Arbeitsplatz und Aufenthaltsort frei zu wählen. Die Personenfreizügigkeit stärkt den Wirtschaftsstandort Schweiz aufgrund der besseren Verfügbarkeit von gut qualifizierten Arbeitskräften und führt zu einer stärkeren Zuwanderung aus den EU-Staaten. Die Zuwanderung von gut qualifizierten Arbeitskräften erhöht die Produktivität, lässt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ansteigen und sorgt insgesamt für ein grösseres Wirtschaftswachstum. Auch wenn in einzelnen Bereichen wie zum Beispiel dem Baugewerbe ausländische Mitarbeiter die inländischen konkurrieren, erfolgt die Zuwanderung weitestgehend komplementär: In allen Sprachregionen der Schweiz ist die Erwerbstätigkeit zwischen 2002 und 2016 gestiegen, ohne dass negative Einkommens- und Beschäftigungseffekte zu beobachten sind. Die Schätzungen kommen im Mittel auf einen Wert der Personenfreizügigkeit von knapp 14 Milliarden Franken pro Jahr.

Technische Handelshemmnisse

Technische Handelshemmnisse sind zollfremde Massnahmen, die Einfuhren erschweren. Das entsprechende Abkommen zwischen der Schweiz und der EU schränkt diese Möglichkeit ein. Es sieht die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertungen in der Schweiz und der EU für die Mehrheit der industriellen Produkte vor. Für die Schweizer Unternehmen hat die Abschaffung der doppelten Konformitätsbewertung mehrere Vorteile: Einerseits bedeutet es niedrigere Kosten und kürzere Fristen bei der Vermarktung von neuen Produkten in der EU, und andererseits erleichtert es die Einfuhr von Produkten aus der EU. Der Abbau administrativer Handelsbarrieren fördert also den Handel und den Wohlstand. Der durchschnittliche Nutzen der Beseitigung der technischen Handelshemmnisse beläuft sich auf fast zwei Milliarden Franken jährlich.

Landwirtschaft

Das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen erleichtert den Handel mit Agrarprodukten. Dies geschieht durch den Abbau tarifärer (Importkontingente und Zollabbau) und nichttarifärer (unterschiedliche Produktvorschriften und Zulassungsbestimmungen) Handelshemmnisse. Das Abkommen verschafft der Schweiz damit neue Exportchancen im Landwirtschaftsbereich mit ihrer wichtigsten Handelspartnerin – und umgekehrt. Im Mittel beträgt der jährliche Nutzen des Abkommens rund 100 Millionen Franken. Die Wiedereinführung von Zöllen und administrativen Barrieren würde die Exporte (beispielsweise beim Käse) senken, die Preise für Schweizer Abnehmer erhöhen und die Auswahl an Lebensmitteln verkleinern.

Landverkehr

Das Abkommen zum Landverkehr öffnet den Strassen- und Schienenverkehrsmarkt für Güter und Personen. Gleichzeitig schafft das Abkommen die Grundlage für die Einführung und stufenweise Erhöhung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Das Abkommen hat einen geschätzten jährlichen Wert von rund 500 Millionen Franken. Der Wegfall der Liberalisierung des Strassenverkehrs würde das Geschäft für hiesige Transporteure, die mit deutlich mehr Leerfahrten und einem Rückgang von Auslandsaufträgen rechnen müssten, verteuern.

Luftverkehr

Das Luftverkehrsabkommen von 1999 regelt den Zugang von Schweizer Fluggesellschaften zum Luftverkehrsmarkt der EU. Schweizer Fluggesellschaften können dadurch die Destinationen, die sie anfliegen wollen, frei wählen und die Tarife eigenständig gestalten. Flugpassagiere profitieren von tieferen Preisen sowie von einer grösseren Auswahl an Flugverbindungen. Der Nutzen wird auf jährlich etwa sieben Milliarden Franken beziffert. Ohne Abkommen würde es weniger Direktflüge von Schweizer Städten in die EU geben. Gefährdet wären dadurch auch Langstreckenverbindungen. Denn wenn weniger Passagiere aus Europa die Schweizer Flughäfen als Drehkreuz benutzen, könnten etliche Verbindungen nicht aufrechterhalten werden. Dies würde die Zahl der Verbindungen reduzieren und die Preise ansteigen lassen. Besonders gravierend wäre der Attraktivitätsverlust der Schweiz für Firmensitze internationaler Unternehmen, die auf gute Flugverbindungen angewiesen sind.

Die verschiedenen Werte stellen den ökonomischen Nutzen der Einzelabkommen dar. Sie summieren sich im Durchschnitt auf rund 24 Milliarden Franken. Zwar bedeutet eine Ablehnung des institutionellen Abkommens durch die Schweiz nicht den Wegfall der Bilateralen und somit des Gesamtnutzens. Ohne institutionelle Lösung verliert das bestehende Vertragswerk aber längerfristig seinen Wert. So steht beim Abkommen über die technischen Handelshemmnisse, das etwa einen Viertel der Schweizer Exporte in die EU abdeckt, eine Aktualisierung an – und diese steht nun auf dem Spiel. Zudem hat die EU verschiedentlich betont, dass es ohne institutionelles Abkommen auch keine weiteren Marktzugangsabkommen gäbe. Dann ist zum Beispiel das Stromabkommen, über das die Schweiz bereits seit 2007 mit der EU verhandelt, Makulatur. Gemäss alt-Bundesrätin Doris Leuthard kostet das Ausbleiben des Stromabkommens die Schweizer Konsumenten jährlich rund 120 Millionen Franken.

Weitere bilaterale Abkommen

Das institutionelle Abkommen betrifft aber auch viele bilaterale Vereinbarungen, welche nicht direkt dem institutionellen Abkommen unterstehen. So ist davon auszugehen, dass ohne Rahmenvertrag der Wert des gesamten bilateralen Wegs schleichend erodiert, da auch Abkommen, die nicht den Marktzugang betreffen, nicht erneuert werden könnten. Ein aktuelles Beispiel ist das besonders bedeutende Forschungsabkommen. Es ermöglicht den Schweizer Hochschulen und Forschenden Zugang zu einem weltweit führenden Forschungsnetzwerk. In der Vergangenheit gehörten hiesige Forschende stets zu den erfolgreichsten Antragsstellern, so dass oftmals mehr Fördergelder in die Schweiz flossen, als einbezahlt wurden. Fast wichtiger ist jedoch der Zugang zu qualitativ hochstehenden Forschungsprojekten und der Aufbau von Netzwerken. Gemäss Schätzungen führt der Einbezug ins europäische Forschungsnetzwerk zu Effizienzgewinnen von bis zu 20 Prozent. Das Abkommen generiert dadurch einen Wert von über zwei Milliarden Franken. Der erstklassige Forschungsplatz ist strategisch von zentraler Bedeutung für den innovationsbasierten Wirtschaftsstandort Schweiz.

Aber auch das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen könnte betroffen sein. Heute müssen Schweizer Unternehmen dank der Vereinbarung an öffentliche Ausschreibungen in der EU zugelassen werden – das Gleiche gilt für europäische Unternehmen in der Schweiz. Das Abkommen weitet den Geltungsbereich der WTO-Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen unter anderem auf Gemeinden aus. Dies stärkt den Wettbewerb. Ohne Bilaterale würden Schweizer Firmen bei weniger Ausschreibungen in der EU zum Zug kommen, denn die Ausschreibungen auf Gemeindeebene machen etwa die Hälfte aller öffentlichen Ausschreibungen aus. Zudem müssten Schweizer Gemeinden bei ihren Ausschreibungen wegen der Reduktion des Wettbewerbs mit höheren Preisen rechnen. Der Nutzen des Abkommens wird auf eine Milliarde Franken pro Jahr geschätzt.

Sehr bedeutend für die Schweiz ist auch das Schengen/Dublin- Abkommen. Während die Schengen-Assoziierung durch die Aufhebung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen den Reiseverkehr zwischen der Schweiz und der EU erleichtert und eine engere Zusammenarbeit von Polizei und Justiz ermöglicht, bringt das Dublin-Abkommen grosse bürokratische Erleichterungen, indem ein Asylgesuch nur noch durch einen Staat im Dublin-Raum geprüft werden muss. Studien zeigen, dass das Schweizer Bruttoinlandprodukt ohne Schengen bis zum Jahr 2030 um fast vier Prozent geringer ausfallen würde. ^[4] Der Bundesrat listet aber noch eine Reihe von weiteren Dossiers auf, bei denen die EU Druck machen könnte, etwa in den Bereichen öffentliche Gesundheit oder Lebensmittelsicherheit.

Weiterer Beziehungskontext

Der Nutzen des institutionellen Abkommens und damit der Beziehungen zur EU geht aber über die formalen Verträge hinaus. Die verschiedenen Studien konzentrieren sich auf den konkret bezifferbaren Nutzen der Bilateralen und lassen die Kosten möglicher Nadelstiche seitens der EU ausser Acht. Ein aktuelles Beispiel: Kurzfristig droht der Schweiz die Nichtanerkennung der Börsenregulierung. Die EU-Kommission hat die separaten Themen der Börsenäquivalenz und des Abkommens

aus politischen Gründen verknüpft. Es geht um die Bescheinigung der Gleichwertigkeit des Schweizer Börsenplatzes seitens der EU, was wiederum Wertpapierhändlern aus der EU den Handel an der Schweizer Börse ermöglicht. Auf technischer Ebene sind sämtliche Voraussetzungen für eine unbefristete Anerkennung erfüllt. Mit der Befristung der Börsenankennung bis Mitte 2019 droht in den bilateralen Beziehungen eine Negativspirale. Der Schweizer Handelsplatz ist zum Spielball der Politik geworden. Ein führender Holdingstandort in der Grösse der Schweiz ist auf einen erstklassigen Kapital- und Sekundärmarkt angewiesen. Dies setzt die Teilnahme möglichst vieler Akteure voraus. Das Schadenspotenzial bei einer Nichtankennung der Börsenäquivalenz für den Holdingstandort ist schwer abzuschätzen, geht jedoch in grosse Dimensionen. Das Gleiche gilt für den Rohstoffhandelsplatz, der auf einen hochentwickelten Finanzmarkt angewiesen ist.

Es drohen gar weitere Vergeltungsmassnahmen: So könnte die EU durch einen Verhandlungssackbruch verhindern, dass Schweizer Fluggesellschaften Inlandflüge in der EU anbieten können. Hier verhandelt Bern und Brüssel seit 2011. Zudem würden weitere Verhandlungen, die für Bern relevant sind, torpediert – beispielsweise die Anerkennung der Äquivalenz der Datenschutzbestimmungen.

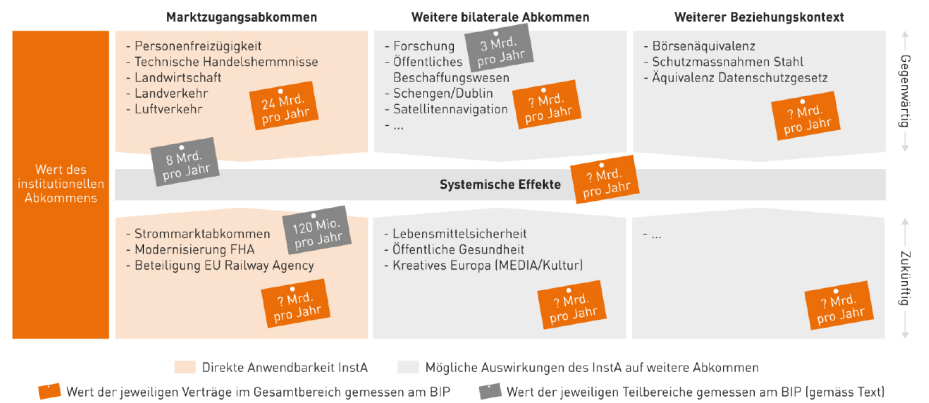
Systemische Effekte

Damit aber noch nicht genug: Der Wert der Bilateralen besteht aus mehr als bloss der Summe der einzelnen Abkommen. Eine anhaltende Rechtsunsicherheit über die Beziehungen zum wichtigsten Handelspartner würde die Standortattraktivität der Schweiz vermindern. Dies würde sich direkt in tieferen Investitionen in den Wirtschaftsstandort Schweiz niederschlagen, sei dies aufgrund geringerer ausländischer Direktinvestitionen, Teilauslagerungen ins Ausland, Firmenabwanderungen oder eines Rückgangs der Anzahl Unternehmensgründungen. Investitionen erhöhen grundsätzlich den Kapitalstock, also beispielsweise den Einsatz von Maschinen. Dies führt wiederum zu erhöhter Produktivität und so zu steigenden Einkommen, mehr Arbeitsplätzen und schliesslich zu mehr Wohlstand. Ein Ausbleiben der Investitionen ist daher besonders problematisch. Sie hat negative Auswirkungen auf Produktivität, Beschäftigung, Einkommen, Konsumausgaben und Steuereinnahmen.

Wie einschneidend diese Effekte sein können, zeigt die Studie von BAK Economics. So entstünde bei einem Wegfall der Bilateralen I allein durch erhöhte Rechtsunsicherheit und verminderte Standortattraktivität ein Schaden von durchschnittlich acht Milliarden Franken pro Jahr. Von den eingangs betrachteten Marktzugangsabkommen ist lediglich die Personenfreizügigkeit wertmässig bedeutender als dieser systemische Effekt. Die Verwerfungen rund um den Brexit-Entscheid geben ein Gefühl für die Grössenordnung: Investitionen in die britische Autoindustrie haben sich laut einem englischen Branchenverband wegen der Unsicherheit rund um den anstehenden Brexit fast halbiert. Auch im Falle einer Ablehnung des institutionellen Abkommens durch die Schweiz muss mit schwerwiegenden wirtschaftlichen Konsequenzen gerechnet werden, denn eine längerfristig angespannte Beziehung zum wichtigsten Handelspartner dürfte dem Ansehen des Schweizer Wirtschaftsstandorts über die Grenzen Europas hinaus Schaden zufügen.

→ **Abbildung 2**

Bewertung des Nutzens des institutionellen Abkommens in den einzelnen Bereichen



Quelle: eigene Darstellung von economieuisse
www.economieuisse.ch

Fazit: Ablehnung bringt grosse wirtschaftliche Nachteile

Wie die voranstehenden Überlegungen gezeigt haben, kann dem institutionellen Abkommen als Ganzes nicht einfach ein Preisschild angehängt werden. Der Nutzen des Abkommens lässt sich nicht durch eine simple Zahl (zum Beispiel x Prozent Wirtschaftswachstum oder y Prozent mehr Arbeitsplätze) ausdrücken. Die ökonomischen Zusammenhänge sind viel zu vielschichtig, als dass sich der Wert des Abkommens von allen anderen Einflüssen statistisch sauber isolieren liesse. Dennoch besteht aus wirtschaftlicher Sicht kein Zweifel daran, dass die Unterzeichnung des institutionellen Abkommens der Schweiz grosse Vorteile bietet. Der Nutzen der bilateralen Verträge beläuft sich auf Schweizer Seite auf 20 bis 30 Milliarden Franken und mehr pro Jahr, je nachdem ob auch Abkommen betroffen sind, die nicht den Marktzutritt betreffen. Das institutionelle Abkommen sichert längerfristig den bilateralen Weg, sorgt für Planungssicherheit, verhindert willkürliche und politisch-motivierte Strafmanöver vonseiten der EU, erhöht die Rechtssicherheit in den bestehenden Abkommen und ermöglicht den Abschluss weiterer Marktzutrittsabkommen.

Natürlich kann die Schweiz im Falle einer Uneinigkeit mit der EU reagieren und mit gezielten politischen Massnahmen die Nachteile auszumerzen versuchen. So konnte die Schweiz nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative vorübergehend nicht an Horizon 2020 teilnehmen. Die Schweiz, vor allem der Schweizerische Nationalfonds, stellten rasch Ersatzmassnahmen auf die Beine, die den Schaden der Nichtteilnahme insbesondere an den Programmen des European Research Council (ERC) begrenzen sollten. Die Ersatzmassnahmen konnten daher den schlimmsten Schaden abwenden, waren aber insgesamt einer Vollassoziierung nicht ebenbürtig. Ein zweites Beispiel ist die Vorbereitung für den Fall, dass die Schweizer Börse die Äquivalenzanerkennung durch die EU nicht erhalten sollte. Auch damit sollte zumindest vorübergehend ein Teil des Schadens verhindert werden, der durch die fehlende Äquivalenzanerkennung durch die EU entstehen würde. Doch der Spielraum ist begrenzt und der Nutzen, der auf dem Spiel steht, ist gross.

Wie gross der konkrete Schaden einer Nichtunterzeichnung des institutionellen Abkommens ist, hängt also entscheidend von der Reaktion der EU, der Schweiz und vom Prognosehorizont ab. Offensichtlich steigen die Kosten, je kompromissloser und politischer die EU im Verhältnis zur Schweiz agiert. Zudem steigen die Kosten für die Schweiz, je stärker der Nutzen der bilateralen Verträge über die Zeit hinweg erodiert. Aufgrund des ungeklärten Verhältnisses zur EU werden ausländische und inländische Investoren künftig aber so oder so weniger in der Schweiz investieren, als wenn dieses stabil und vertraglich abgesichert ist. Die Planungsunsicherheit wird weit über die bestehenden Marktzugangsabkommen hinausgehen.

Wie man auch rechnet: Der wirtschaftliche Nutzen aufgrund von geregelten Verhältnissen mit unserem wichtigsten Handelspartner der EU ist sehr gross.

-
1. BAK Basel (2015): Die mittel- und langfristigen Auswirkungen der Bilateralen I auf die schweizerische Volkswirtschaft.
 2. Ecoplan (2015): Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I.
 3. Minsch, R. / Schnell, F. / Elbel, R. (2016): Das Wachstum der Schweiz ist besser als sein Ruf. Zu finden auf:
<https://www.economiesuisse.ch/de/publikationen/das-wachstum-der-schweiz-ist-besser-als-sein-ruf>
 4. Ecoplan (2017): Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz.



01 / 2019

Institutionelles Abkommen Schweiz-EU – Fragestellungen und Einordnung

14.01.2019

Das Wichtigste in Kürze

Der Entwurf für ein Institutionelles Abkommen (InstA) zwischen der EU und der Schweiz umfasst die heutigen Marktzugangsabkommen. Es geht um die fünf Abkommen Personenfreizügigkeit, Land- und Luftverkehr, Agrarprodukte und Technische Normen. Auch künftige Marktzugangsabkommen werden erfasst. Somit ist ein InstA zwar bedeutend für die Wirtschaft, aber gleichermassen auf eine kleine Zahl der bilateralen Abkommen begrenzt.

Aus Sicht von economisesuisse sind mit dem Institutionellen Abkommen drei Hauptziele zu erreichen:

1. Der heute mit den bilateralen Abkommen erreichte Integrationsgrad im Europäischen Binnenmarkt ist zu sichern.
2. Die Option auf eine künftige Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit neuen Abkommen ist beizubehalten.
3. Die Rechtssicherheit ist zu verbessern.

Wie bei jedem Verhandlungsprozess braucht es Kompromisse. Bei einer Beurteilung des vorliegenden Entwurfs sollte deshalb neben der Zielerreichung auch die Frage nach dem Preis in der Form von Zugeständnissen der Schweiz transparent angegangen werden.

Die Konsultation in der Schweiz findet in einer aussergewöhnlichen Phase statt. Der Brexit führt nicht nur zu Unsicherheiten, sondern ist auch eine historische Zäsur in der europäischen Integrationsgeschichte. Das dossierpolitik soll zu diesen Punkten einen Beitrag leisten.

Kontakt und Fragen

Dr. Jan Atteslander

Mitglied der Geschäftsleitung, Leiter
Aussenwirtschaft

François Baur

Head of European Affairs

Mario Ramò

Stv. Leiter Aussenwirtschaft

Position economiesuisse

Bei der Konsultation kommt es für economiesuisse auf folgende Aspekte an:

- Angesichts der grossen wirtschaftlichen Bedeutung des bilateralen Wegs für die Schweiz sollte sich der innenpolitische Diskurs auf die staats- und wirtschaftspolitische Gesamtsicht ausrichten.
- Dabei sind die Fragestellungen zentral: Der Grad der Zielerreichung und die Zugeständnisse im Verhandlungsprozess ebenso wie die Weiterentwicklung des europäischen Binnenmarktes sind einzubeziehen.
- Es braucht eine inhaltliche Diskussion, welche auf dem vorliegenden Entwurf basiert. Die Phase der «Phantomdiskussion» ist vorbei.

InstA-Entwurf – Inhalt und zentrale Fragestellungen

Struktur des InstA

Der Vertragsentwurf gliedert sich in verschiedene Teile:

- Der eigentliche **Abkommenstext** (Artikel 1 bis 22).
- Der **Annex X** mit sektorspezifischen Bestimmungen zum Beihilferecht im Zusammenhang mit dem Luftverkehrsabkommen.
- Ein **Protokoll I** mit Bestimmungen, um den spezifischen Bedingungen des Schweizer Arbeitsmarktes Rechnung zu tragen (Flankierende Massnahmen FlaM).
- Ein **Protokoll II** mit Ausnahmebestimmungen, um den unter den Vertragsparteien gewährten Besonderheiten in den Bereichen Personenfreizügigkeit (inkl. Sozialversicherungen), Landtransport und Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen Rechnung zu tragen.
- Ein **Protokoll III** über Aufbau, Kompetenz und Arbeit des Schiedsgerichts.
- Drei **Erklärungen** zur Modernisierung des Freihandelsabkommens von 1972, zum Erweiterungsbeitrag und zu den Bestimmungen für staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem Luftverkehrsabkommen. Sowohl der Annex X als auch die Protokolle sind integraler Bestandteil des Abkommens. Die Erklärungen sind dagegen vor allem politisch relevant.

Einigkeit zwischen der Schweiz und der EU besteht offenbar beim eigentlichen Abkommenstext, bei den Protokollen II und III sowie beim Inhalt der politischen Erklärungen. Keine Einigung konnte gemäss Aussage des Bundesrats zu den Bestimmungen der Spezifika des Schweizer Arbeitsmarktes (FlaM/Lohnschutz) erzielt werden. Andernfalls wäre dieser Teil wohl ebenfalls im Protokoll II integriert worden.

Geltungsbereich und Kündigung

Das InstA soll lediglich auf die fünf bestehenden Marktzugangsabkommen der Bilateralen I anwendbar sein: Personenfreizügigkeit, Landverkehr, Luftverkehr, technische Handelshemmnisse (MRA), Landwirtschaft. Auch künftig abgeschlossene Marktzugangsabkommen würden unter das InstA fallen (vgl. Artikel 2). Dazu zählt beispielsweise ein Stromabkommen oder allenfalls auch ein modernisiertes Freihandelsabkommen 1972 (vgl. politische Erklärung). Dem Gemischten Ausschuss für das Freihandelsabkommen soll die Kompetenz gegeben werden, bei einem Streitfall im beidseitigen Einvernehmen das durch das Institutionelle Abkommen eingerichtete Schiedsgericht anzurufen.

Wird das InstA durch eine der beiden Parteien gekündigt, tritt dieses nach sechs Monaten ausser Kraft – zusammen mit allen seit dem Abschluss des InstA vereinbarten Marktzugangsabkommen. Für die bereits bestehenden Marktzugangsabkommen der Bilateralen I ist in diesem Fall ein dreimonatiger Konsultationsprozess vorgesehen, um eine Lösung für deren Fortbestand zu finden. Gelingt dies nicht, würden auch diese nach einer Frist von sechs Monaten ausser Kraft gesetzt.

Fragestellungen

Die Reduktion der Anwendbarkeit von ursprünglich sämtlichen rund 140 bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU auf nunmehr fünf Marktzugangsabkommen ist von erheblicher Bedeutung. Dies schafft auch innenpolitisch Klarheit, senkt das Konfliktpotenzial und sorgt für Rechtssicherheit. Beim Risiko der Aufhebung der unter das InstA fallenden Marktzugangsabkommen im Falle einer Kündigung des InstA stellt sich die Frage, ob dies im Vergleich mit der heutigen Situation eine Verschlechterung darstellt. So weisen bereits die Bilateralen I eine Guillotine-Klausel auf. Neu gibt es eine Relativierung: Die Verhältnismässigkeit von Gegenmassnahmen im Fall einer Verletzung eines der fünf bestehenden Marktzugangsabkommen kann durch den Streitschlichtungsmechanismus überprüft werden.

Dynamische Rechtsübernahme, Auslegung und Überwachung

Die EU und die Schweiz haben sich auf eine dynamische Rechtsübernahme von neuen EU-Bestimmungen in den relevanten Marktzugangsabkommen geeinigt. Hierfür hat die Schweiz jeweils zwei Jahre Zeit. Im Unterschied zu einer automatischen Rechtsübernahme werden die direktdemokratischen Entscheidungsprozesse der Schweiz in diesem Zusammenhang gewahrt. Sollte es zu einem Gesetzesreferendum kommen, ist ein zusätzliches Jahr Umsetzungszeit zugesichert. Zudem sichert die Schweiz gemäss Vorschlag der EU im Protokoll I zu, das relevante EU-Recht im Entsandebereich innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des InstA zu übernehmen. Gleichzeitig wird die Schweiz bei der Entwicklung des relevanten EU-Rechts wie die EU-Mitgliedstaaten systematisch konsultiert und kann ihre Anliegen im Rahmen des «decision shaping» aktiv einbringen. Bereits heute ist die Schweiz beispielsweise bei der Rechtsentwicklung im Zusammenhang mit dem Abkommen über technische Handelshemmnisse involviert.

Ausnahmen von der Rechtsübernahme sind im Protokoll I und II festgehalten. Sie sichern den Erhalt bisheriger Sonderregelungen der Schweiz mit der EU. Insbesondere zeigt sich die EU erstmals bereit, Massnahmen der Schweiz zum Lohnschutz vertraglich festzuhalten und damit abzusichern: Voranmeldefrist (neu risikobasiert und vier Arbeitstage anstatt acht Kalendertage), Kautionspflicht sowie Dokumentationspflicht für Selbstständige.

Beide Parteien legen die bilateralen Abkommen zudem eigenständig («dans le respect des principes du droit international public»), aber möglichst einheitlich aus (vgl. Artikel 4). Wo es sich um EU-Recht handelt, ist für die Auslegung die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vor und nach Inkrafttreten des InstA zu berücksichtigen. Bei der Überwachung gilt grundsätzlich das Zwei-Pfeiler-Modell, wie es auch der EWR kennt: Die Schweiz und die EU sind für die korrekte Anwendung auf ihrem Territorium verantwortlich.

Fragestellungen

Die Verpflichtung zur Übernahme der Rechtsentwicklung im Bereich der Marktzugangsabkommen mag zwar als Einschränkung des Handlungsspielraums der Schweiz aufgefasst werden. Es ist jedoch näher zu prüfen, ob dies auch faktisch relevant ist. Die Rechtsübernahme wird wohl primär – zusammen mit der Arbeit des Schiedsgerichts – zu einer entpolitierten Rechtsharmonisierung führen. Heute kann die EU-Kommission beispielsweise die Anpassung des Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen verzögern oder blockieren. Dank der dynamischen Rechtsübernahme wäre dies grundsätzlich nicht mehr möglich bzw. die Schweiz könnte einen solchen Fall vor das Schiedsgericht ziehen. Sie stärkt somit die Rechtssicherheit für Unternehmen.

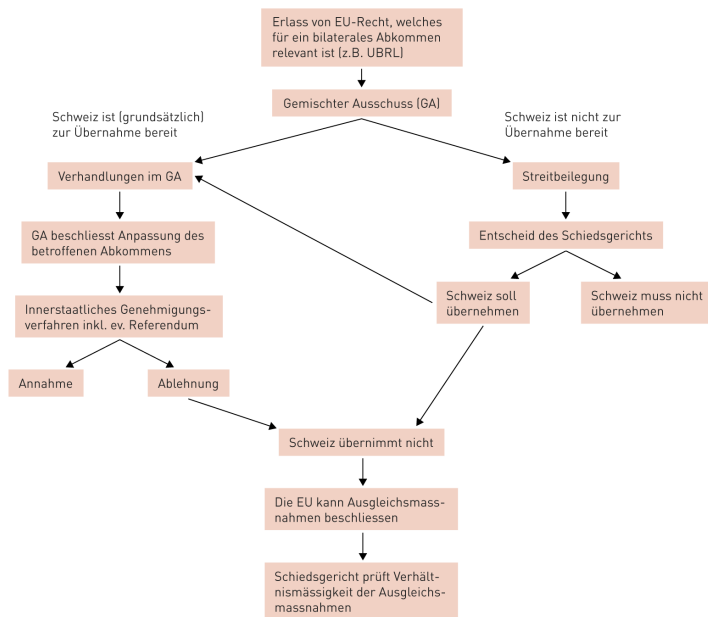
Zu fragen ist, ob im Rahmen einer dynamischen Rechtsübernahme die direkt-demokratischen Entscheidungsprozesse in der Schweiz gewahrt werden können. Der zeitliche Rahmen dafür ist gegeben: Das InstA sieht für die Übernahme in Schweizer Recht eine Frist von zwei Jahren vor, mit der Möglichkeit, diese im Falle eines Referendums um ein weiteres Jahr zu verlängern. Die Pflicht zur dynamischen Rechtsübernahme ist bereits heute im Luftverkehrsabkommen verankert und hat seit seinem Inkrafttreten 2002 zu keinerlei Problemen bezüglich des innerschweizerischen Gesetzgebungsverfahrens geführt.

Ausserdem ist bei der Bewertung des InstA zu berücksichtigen, dass die Schweiz in Zukunft bei der Erarbeitung der relevanten Rechtsentwicklungen in der EU systematisch konsultiert wird und so ihre Anliegen frühzeitig einbringen kann (decision shaping) und Schweizer Experten bei der Umsetzung der EU-Vorschriften in EU-Gremien mitarbeiten können (Komitologie). Zu begrüssen ist, dass die EU die überwiegende Mehrheit der in den Bilateralen I bestehenden Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme nicht infrage stellt. Dass die Schweiz keine vollumfängliche Ausnahme der bestehenden flankierenden Massnahmen von der dynamischen Rechtsentwicklung aushandeln konnte, entspricht hingegen nicht den im Verhandlungsmandat festgelegten roten Linien des Bundesrats. Gleichzeitig darf die Bedeutung der Entsendung für das Lohnniveau in der Schweiz nicht überschätzt werden. Nur bei einer angemessenen Einordnung dieses Themenkreises kann der bilaterale Weg fortgesetzt werden.

Da die EU seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht mehr zwischen Binnenmarkt, Justiz und Inneres und Aussenpolitik unterscheidet, können Richtlinien und Verordnungen auch Regeln enthalten, die für den Binnenmarkt und die betroffenen Marktzugangsabkommen nicht relevant sind. Es wird wichtig sein, dass die Schweiz deren Anwendung bei der Übernahme ausschliesst. Die Relevanz einzelner Regelungen in einem EU-Erlass für den Binnenmarkt (und damit die Pflicht zur Übernahme durch die Schweiz, soweit der Geltungsbereich der fünf Abkommen betroffen ist) kann auch durch das Schiedsgericht beurteilt werden. Hier ist zudem zu prüfen, ob die Beschränkung auf die Bilateralen I und künftige Marktzugangsabkommen der potenziellen Ausuferung des Geltungsbereichs nicht bereits eine rechtliche Hürde setzt.

Grafik 1

Dynamische Rechtsentwicklung Schweiz-EU mit InstA



Quelle: EDA 2018
www.economiesuisse.ch

Streitschlichtung

Im Fall von Streitigkeiten (z.B. Rechtsübernahme) sucht der Gemischte Ausschuss innerhalb von drei Monaten nach einer einvernehmlichen Lösung. Gelingt dies nicht, kann jede Partei die Einsetzung eines paritätisch zusammengesetzten Schiedsgerichts verlangen (vgl. Artikel 10 und Protokoll III). Entscheidet das Schiedsgericht, dass es sich beim betroffenen Rechtsbereich um EU-Recht handelt, ist der EuGH ähnlich wie in einem Vorlageverfahren zu konsultieren und dessen Auslegung zu berücksichtigen. Das Schiedsgericht fällt hierauf einen abschliessenden und verbindlichen Entscheidung. Wird dieser von der unterlegenen Partei nicht umgesetzt, kann die andere Partei Ausgleichsmaßnahmen ergreifen. Diese können wiederum angefochten und ihre Verhältnismässigkeit durch das Schiedsgericht beurteilt werden.

Der im InstA vorgesehene Schiedsgerichtsregelung muss das EuGH bezüglich seiner dort vorgesehenen Rolle noch zustimmen.

Fragestellungen

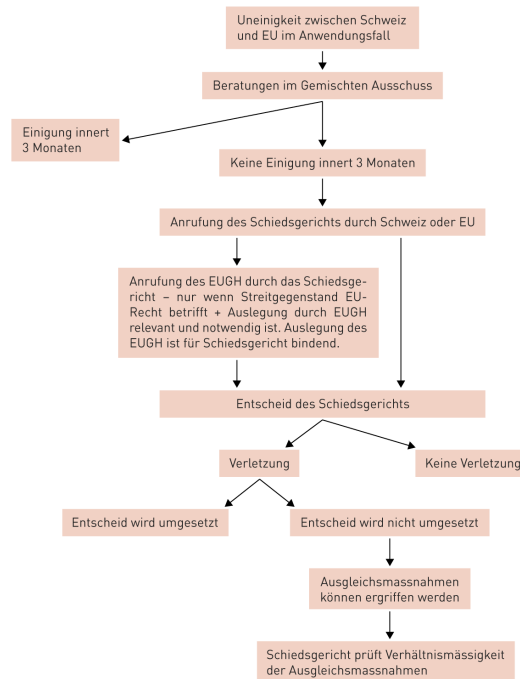
Die zentrale Frage bezüglich des Schlichtungsverfahrens ist, ob sich die Position der Schweiz damit verbessert. Die Schweiz erhält bei der Streitschlichtung mit dem vereinbarten Mechanismus ein Instrument, um ihre Interessen in Bezug auf die betroffenen Marktzugangsabkommen wirksam durchzusetzen. Dies stärkt die Rechtssicherheit. Bisher war dies ohne einvernehmliche Lösung im jeweiligen Gemischten Ausschuss nicht möglich. Die Überprüfung der Verhältnismässigkeit von Gegenmassnahmen bei Nichtumsetzung eines Entscheids des Schiedsgerichts ist ebenfalls bedeutsam. Ausgleichsmaßnahmen können im Maximum bis zur

Suspendierung von Abkommen gehen. Eine Kündigung ist ausgeschlossen. Eine Suspendierung ganzer Abkommen durch die EU dürfte kaum verhältnismässig sein, sollte die Schweiz einzelne Rechtsentwicklungen nicht übernehmen wollen. Es liegt in der Natur der Sache, dass mancherorts durch das Schiedsverfahren ein Eingriff in die nationale Hoheit befürchtet wird. Dieser Punkt ist genau zu diskutieren. Das paritätische Schiedsgericht entspricht nach einer ersten Einschätzung jedoch den gängigen völkerrechtlichen Prinzipien. Die Schweiz hat in vielen ihrer Abkommen solche Schiedsverfahren abgeschlossen.

Eine umstrittene Frage betrifft die vermutete Parteilichkeit des EuGH. Eine Analyse ^[1] sämtlicher bisheriger EuGH-Entscheide, welche eine Auslegung der bilateralen Abkommen Schweiz-EU erforderten, zeigt nun, dass der Gerichtshof hierbei sachlich und unparteiisch vorgeht und «nicht systematisch zum Nachteil der Schweiz bzw. beschwerdeführender Personen und Unternehmen urteilt, welche sich auf die vertraglich abgesicherten (Marktzugangs-)Rechte berufen». Es ist klar, dass nur ein politisch unabhängiges Schiedsverfahren von beiden Seiten akzeptiert wird. Die Anzahl künftiger Streitschlichtungsverfahren ist schwer einzuschätzen. Ein Blick auf die «Konflikte» in den letzten Jahren zeigt, dass hier eher mit einer kleinen Zahl zu rechnen ist.

Grafik 2

Streitschlichtungsmechanismus Schweiz-EU mit InstA



Quelle: EDA 2018
www.economiesuisse.ch

Staatliche Beihilfen

Um für Schweizer und EU-Akteure im Binnenmarkt gleiche Bedingungen zu schaffen und Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Eingriffe zu vermeiden («level playing field»), enthält das InstA Grundsätze zum Umgang mit sogenannten staatlichen Beihilfen (vgl. Art. 8A, 8B, 8C). Diese sind auf alle künftigen Marktzugangsabkommen (z.B. Stromabkommen) sowie auf das bestehende Luftverkehrsabkommen anwendbar. Rechtlich verbindlich und damit gerichtlich durchsetzbar (justiziabel) sind die Grundsätze nur in Kombination mit sektoriellen Bestimmungen im Luftfahrtabkommen und in den jeweiligen künftigen Marktzugangsabkommen. Ausnahmen vom Verbot der staatlichen Beihilfen sind im InstA explizit vorgesehen und teilweise konkret aufgeführt (vgl. Art. 8A Abs. 2 Bst. b). Dazu zählt etwa die Förderung wirtschaftlich benachteiligter Regionen oder die Realisierung von wichtigen Projekten im Landesinteresse.

Die Einhaltung dieser Grundsätze durch die Vertragsparteien soll jeweils durch eigenständige und voneinander unabhängige Schweizer respektive eine EU-Überwachungsinstanz mit gleichwertigem Vorgehen sichergestellt werden (Zwei-Pfeiler-Modell, Äquivalenzprinzip). Diese kann beispielsweise über die Rückerstattung unrechtmässiger staatlicher finanzieller Beihilfen an Unternehmen entscheiden oder eine Genehmigung für geplante Beihilfen erteilen. Vorgesehen ist zudem der regelmässige und transparente Austausch zwischen den beiden Überwachungsbehörden.

Mit Blick auf das bereits bestehende Luftfahrtabkommen finden sich im Annex X konkrete sektorspezifische Bestimmungen zum EU-Beihilferecht, welche in Zukunft auch für die Schweiz anwendbar sein werden.

Fragestellungen

Annex X spiegelt die Rechtsentwicklung des EU-Beihilferechts seit dem Abschluss des Luftfahrtabkommens 1999 wieder, welches damit auf den Stand der aktuellen EU-Gesetzgebung gebracht wird. Trotz der ausführlichen Liste an Bestimmungen gilt es, die theoretisch mögliche von der praktisch zu erwartenden Betroffenheit zu unterscheiden. So könnten beispielsweise die Kantonalbanken durch die erwähnte «Bankenmitteilung» in Bezug auf das Luftverkehrsabkommen zwar theoretisch betroffen sein, allerdings wohl nur sehr begrenzt – etwa, wenn eine Kantonalbank mit Staatsgarantie Flugunternehmen (nicht Infrastrukturen) finanziert, deren Dienstleistungen unter das Luftverkehrsabkommen fallen.

Vier Schlussfolgerungen lassen sich trotzdem bereits ziehen: Erstens sehen auch die Grundsätze durchaus Ausnahmen vom Verbot staatlicher Beihilfen vor. Zweitens sind die Beihilferegeln neben dem Luftfahrtabkommen nur auf diejenigen künftigen Marktzugangsabkommen anwendbar, in die sie übernommen werden. Drittens konnte die Unabhängigkeit der Überwachung staatlicher Beihilfen im InstA gewahrt werden – die EU wird auch künftig keine hoheitliche Aufsichtscompetenz gegenüber der Schweiz erhalten. Und viertens ist aus Sicht der Wirtschaft eine erhöhte Transparenz der Subventionen und Beihilfen in der Schweiz durchaus wünschenswert – und zwar aus innenpolitischen Gründen.

Dennoch drängt sich eine eingehendere Analyse der im InstA festgehaltenen Grundsätze auf, um ihre Auswirkung auf das Schweizer Subventionsrecht und das föderale System der Schweiz abschätzen zu können. Dies gilt insbesondere auch bezüglich einer künftigen Unterstellung des Freihandelsabkommens unter das InstA^[2]. Von den Kantonen 2017 in Auftrag gegebene Analysen^[3] zum

Beihilferecht stützen sich nicht auf den nun verfügbaren Vertragstext und bedürfen wohl einer erneuten, rechtlichen Überprüfung.

Politische Erklärungen

In Form von rechtlich unverbindlichen Erklärungen bekräftigen beide Parteien, das Freihandelsabkommen aus dem Jahr 1972 modernisieren zu wollen. Dazu zählen etwa die Bereiche Marktzugang für Güter und Dienstleistungen, Modalitäten im Rahmen von Schutzmassnahmen, die Vereinfachung von Zollprozessen und Ursprungsregeln, der Schutz des geistigen Eigentums oder Verbesserungen bei der gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbeurteilungen. In gegenseitigem Einvernehmen soll zudem der Zugang zum Streitschlichtungsmechanismus bereits ab Abschluss des InstA möglich sein.

Unterstrichen wird zudem die Bedeutung des Erweiterungsbeitrags der Schweiz an die EU. Ausserdem wird die Integration des Anhangs zu staatlichen Beihilfen (Annex X) in das Luftverkehrsabkommen angekündigt.

Fragestellungen

Die Bereitschaft zur Modernisierung des bestehenden Freihandelsabkommens ist ein wichtiges Signal für die Wirtschaft. Hier braucht es jedoch auf beiden Seiten weitergehende Abklärungen über die Stossrichtung der Modernisierung.

Weitere zentrale Themen

Unionsbürgerrichtlinie

Die Unionsbürgerrichtlinie (EUBR) wird im InstA nicht erwähnt. Daraus könnte man im Umkehrschluss vermuten, dass die EU zu einem späteren Zeitpunkt die Übernahme der EUBR durch die Schweiz verlangen wird, um das FZA der Rechtsentwicklung der EU anzupassen. Das ist aber keineswegs sicher. Zum Zeitpunkt des Abschlusses des FZA existierte das Konzept der Unionsbürgerschaft bereits, wurde aber ausdrücklich nicht übernommen. Zwar enthält Anhang 1 des FZA gewisse Vorgängerrichtlinien, die durch die EUBR ersetzt worden sind. Deshalb ist davon auszugehen, dass nur Teile der EUBR von der Pflicht der dynamischen Rechtsübernahme erfasst sind, andere nicht^[4]. Die Bereiche, die von der Schweiz übernommen werden sollen, müssen einen konkreten Bezug zum Binnenmarkt haben, ansonsten besteht im InstA keine Grundlage für eine Übernahmepflicht. Welche dies konkret sind, ist einerseits Verhandlungssache und könnte im Streitfall durch das Schiedsgericht geklärt werden^[5]. So kann davon ausgegangen werden, dass beispielsweise Stimm- und Wahlrechte, welche die EUBR Unionsbürgern auf kommunaler Ebene im Mitgliedstaat gewährt, in welchem sie ihren Hauptwohnsitz haben, von der Übernahmepflicht nicht erfasst wären. In materieller Hinsicht werden die Unterschiede zwischen der EUBR und dem FZA zudem überschätzt. Beim Recht der EU-Bürger auf Aufenthalt und beim Anspruch auf Sozialleistungen bis zu fünf Jahren ist die Rechtslage in der EU und der Schweiz bereits heute vergleichbar: Das Aufenthaltsrecht und der Anspruch auf Sozialleistungen sind an einen bestehenden Arbeitsvertrag geknüpft. Der EuGH räumt den Mitgliedstaaten zudem beim Anspruch auf Sozialleistungen von nicht erwerbstätigen Unionsbürgern

aus einem anderen EU-Land einen weiten Gestaltungsspielraum ein. Damit können diese eine Einwanderung in ihre Sozialsysteme verhindern.

Sozialhilfe und Unionsbürgerrichtlinie: EuGH-Rechtsprechung Keine Einwanderung in die Sozialsysteme

Nicht erwerbstätige Unionsbürger, die sich allein mit dem Ziel, in den Genuss von Sozialhilfe zu kommen, in einen anderen Mitgliedstaat begeben, können von bestimmten Sozialleistungen ausgeschlossen werden^[6], urteilte der EuGH mit Entscheid vom 11. November 2014.

Im konkreten Fall schützte der EuGH einen Entscheid des Jobcenters Leipzig, welches einer rumänischen Staatsangehörigen und ihrem Sohn Leistungen auf Grundsicherung^[7] verweigert hatte. Mit Verweis auf die Unionsbürgerrichtlinie^[8] beschied der EuGH, ein Aufenthaltsrecht für nicht erwerbstätige Personen könne nur entstehen, wenn diese während der ersten fünf Jahre über genügend Eigenmittel verfügen. Damit soll verhindert werden, dass nicht erwerbstätige Unionsbürger das System der sozialen Sicherheit des Aufnahmemitgliedstaats zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts in Anspruch nehmen.

Mit dem Urteil vom 15. September 2015 entschied der EuGH ferner, dass auch im Falle von arbeitssuchenden Unionsbürgern unter gewissen Umständen jegliche Sozialhilfeleistung selbst dann verweigert werden kann, wenn diese Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaates zustehen^[9].

Bereits heute haben Angehörige von 15 EU- und EFTA-Staaten^[10] aufgrund des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) und von bilateralen Vereinbarungen einen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz. Mit der Übernahme der EUBR würde dieser Anspruch auf alle übrigen EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt. Die Auswirkungen dieser Ausweitung dürften sich allerdings in Grenzen halten, da Angehörige der Nachbarstaaten mit den grössten Einwanderungskontingenten (Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich) bereits heute durch bilaterale Vereinbarungen mit der Schweiz ein Anrecht auf Daueraufenthalt nach fünf Jahren haben.

Ob die Übernahme der EUBR allenfalls zu einer Erschwerung der Ausweisung krimineller Unionsbürger aus der Schweiz führen könnte, kann derzeit nicht abschliessend beurteilt werden. Mit der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative hat die Schweiz ihre Ausschaffungspraxis verschärft und EU-Bürger können ihren Aufenthaltsstatus bzw. die Niederlassungsbewilligung in der Schweiz bereits verlieren, wenn sie zu einer Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr verurteilt wurden^[11]. Gemäss EUBR darf eine Ausweisung von Unionsbürgern oder ihrer Familienangehörigen mit Daueraufenthaltsrecht jedoch nur bei einer schwerwiegenden Störung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit erfolgen^[12]. Erste Entscheide^[13] des Bundesgerichts zum Landesverweis von EU-Bürgern und der Anwendung der Härtefallregelung lassen aber vermuten, dass die Schweizer Praxis wohl im Rahmen des den EU-Mitgliedstaaten zugestandenen Ermessensspielraums liegen würde.

Entsenderecht vs. Flankierende Massnahmen

Protokoll I verlangt die Umsetzung der Entsenderichtlinie 2018/957 und der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67 durch die Schweiz innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des InstA. Wie genau die Umsetzung zu erfolgen hat, muss auf dem Verhandlungsweg noch geklärt werden. So erlaubt die Entsenderichtlinie beispielsweise in der EU eine Entsendung von zwölf Monaten, während die Erbringung von Dienstleistungen in der Schweiz und somit die Entsendung auf 90 Tage im Jahr begrenzt ist. Die Entsenderichtlinie müsste folglich bei ihrer Übernahme in diesem Sinne entsprechend angepasst respektive eingeschränkt werden.

In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass die EU erstmals Ausnahmen vom Acquis akzeptiert. Dies als Gegenleistung zur vorgesehenen dynamischen Rechtsübernahme bei der Personenfreizügigkeit. Das InstA sieht folgende Regeln vor:

- eine Anmeldefrist von vier Arbeitstagen aufgrund einer objektiven und branchenspezifischen Risikoanalyse,
- die Kautionspflicht für Unternehmen, die in der Vergangenheit den finanziellen Verpflichtungen nicht nachgekommen sind und
- Massnahmen zur Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit.

In ihrem Angebot schlägt die EU die Absicherung derjenigen Schweizer Massnahmen vor, welche das heutige EU-Recht nicht kennt. Die übrigen bestehenden FlaM lassen sich weitgehend mit heute geltendem EU-Recht vergleichen (insb. der revidierten Entsenderichtlinie). Sie wären zwar nicht vertraglich abgesichert und unterlägen der Rechtsentwicklung bzw. dem Streitschlichtungsmechanismus. Inhaltlich sind sie den Massnahmen in der EU aber gleichwertig und darum im Grundgehalt nicht gefährdet. Zudem kann die Schweiz auch künftig FlaM zur Sicherstellung des Grundsatzes «gleicher Lohn für gleiche Arbeit» ergreifen, sofern diese mit der Entsende- und der Durchsetzungsrichtlinie vereinbar, d.h. nicht diskriminierend sowie verhältnismässig sind^[14].

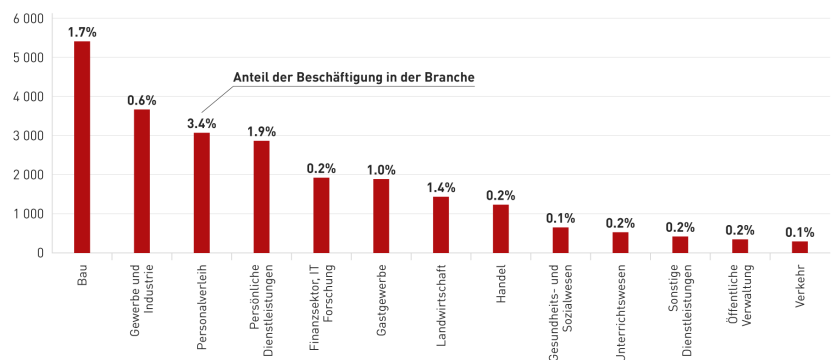
Die Gewerkschaften bekämpfen die Anpassung der FlaM mit der Begründung, dass ohne diese das Lohnniveau in der Schweiz auf breiter Front einbrechen würde. Alle

empirischen Studien^[15] haben bisher aber nur geringe Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf das Lohnniveau gemessen. Gemäss Berechnungen von Avenir Suisse leisten Kurzaufenthalter hierzulande ein Arbeitsvolumen, welches gerade mal 0,7 Prozent der Gesamtbeschäftigung entspricht. Entsprechend negative Auswirkungen auf das Lohnniveau in der Schweiz dürften deshalb deutlich geringer sein, als von gewerkschaftlichen Kreisen behauptet. Zudem kann festgestellt werden, dass seit Inkrafttreten des FZA in der Schweiz auch die tiefsten Löhne gestiegen sind.

Grafik 3

Schweizer Lohnniveau durch EU-Kurzaufenthalter kaum gefährdet

► Kurzaufenthalter nach Sektor (in Vollzeitstellen umgerechnet)



Quelle: Seco/Avenir Suisse 2017
www.economiesuisse.ch

Sozialversicherungen

Derzeit wird die Verordnung zur Koordination der Sozialversicherungen 883/2004 auf EU-Ebene revidiert. Diese Verordnung ist Bestandteil des FZA (Anhang 2) und regelt die Koordination der Sozialansprüche von Arbeitnehmern, die während ihres Berufslebens in verschiedenen, der Personenfreizügigkeit unterliegenden Ländern Europas arbeiten. Ein zentraler Punkt der Revision betrifft den Wechsel der Zuständigkeit für Arbeitslosenleistungen an Grenzgänger. Davon ist die Schweiz besonders betroffen, arbeiten doch 320'000 Grenzgänger in der Schweiz. Die Schweiz hatte deshalb die Koordination der Sozialversicherungen von der Pflicht der dynamischen Rechtsübernahme ausnehmen wollen, was die EU ablehnte. Da die Revision noch nicht abgeschlossen ist, wird die Koordination der Sozialversicherungen im InstA jedoch nicht erwähnt. Verhandlungen über die Übernahme der revidierten Verordnung in das FZA würden wohl 2020 beginnen^[16]. In Zukunft muss die Schweiz aufgrund des Systemwechsels mit zusätzlichen Kosten im «höheren dreistelligen Millionenbereich»^[17] rechnen. Sollten diese Annahmen zutreffen, muss mittelfristig mit einer Erhöhung der Arbeitslosenbeiträge gerechnet werden, um die ALV finanziell im Gleichgewicht zu halten.

Es ist festzuhalten, dass der Wechsel der Zuständigkeit für Arbeitslosenleistungen an Grenzgänger auch unabhängig von den Verhandlungen über ein InstA zu einem wichtigen Verhandlungspunkt in den Beziehungen Schweiz-EU werden wird.

Fragestellungen im Bereich der weiteren zentralen Themen

Sowohl bei der EUBR, den FlaM wie auch den Sozialversicherungen bestehen wichtige Fragestellungen. So sind die Effekte einer absehbaren Weiterentwicklung der Abkommen in diesen drei Bereichen abzuschätzen. Diese hängen sowohl von Verhandlungen als auch von der Rechtswirkung des InstA ab. So ist bei der EUBR zurzeit offen, welche Teile am Schluss tatsächlich von der Schweiz übernommen werden.

Es besteht Einigkeit darüber, dass das Arbeitnehmerschutzniveau zu halten ist. Die von den FlaM verfolgten Ziele, nämlich der Schutz vor Lohndumping und der Erhalt des Schweizer Lohnniveaus sind unbestritten. Allerdings muss deren gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Bedeutung korrekt eingeordnet werden. Bei einer gesamtwirtschaftlichen Arbeitsleistung der entsandten Arbeitnehmer von durchschnittlich 0.7 Prozent muss die Auswirkung allfälliger Anpassungen der Schutzmassnahmen in Relation zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des bilateralen Wegs gesetzt werden. Auf dieser Basis ist dann nach Lösungen zu suchen. Von weit grösserer Bedeutung ist die Frage, wie weit die ebenfalls zu übernehmende Durchsetzungsrichtlinie^[18] in die Tarifautonomie der Sozialpartner eingreift^[19]. Hier ist eine Klärung vor Unterzeichnung des InstA notwendig und allenfalls auch eine offizielle Klarstellung der Vertragsparteien, dass das System der paritätischen Kontrolle (Überwachungs- und Sanktionierungskompetenz) durch die Schweizer Sozialpartner durch die Entsenderichtlinie und die Durchsetzungsrichtlinie nicht eingeschränkt wird. Dies würde die innenpolitische Akzeptanz des InstA erheblich verbessern.

Bei den Sozialversicherungen ergeben sich analoge Fragestellungen. Die Abschätzung allfälliger Lohnkosten muss in Relation zur Gesamtsicht erfolgen. Die mögliche Regelentwicklung ist ebenfalls zu überdenken. So haben sich in der EU die Massnahmen gegen das Lohndumping den Schweizer Regeln angenähert – bei den Sozialversicherungen sind analoge Entwicklungen nicht auszuschliessen.

Zwischenfazit zum InstA

Gesamthaft kann gesagt werden, dass das Verhandlungsergebnis in vielen Bereichen dem Verhandlungsmandat entspricht. Im Bereich des FZA ist dies nicht der Fall. Allerdings werden die Auswirkungen einer Unionsbürgerrichtlinie auf das bestehende Schweizer Recht wohl überschätzt. Bei näherer Betrachtung sind die Unterschiede des europäischen Entsenderechts zur Schweizer Gesetzgebung seit der Revision der Entsenderichtlinie viel geringer, als bislang angenommen. Mit einem Einbruch des Schweizer Lohnniveaus ist bei der geringen Bedeutung der Entsendearbeit in der Schweiz und gestützt auf eine Vielzahl von Studien ebenfalls nicht zu rechnen.

Bei der dynamischen Übernahme von EU-Recht wird darauf geachtet werden müssen, dass nur diejenigen Bestimmungen einer EU-Gesetzgebung übernommen werden müssen, bei denen es sich tatsächlich um eine Weiterentwicklung des unter ein Marktzugangsabkommen fallenden unionsrechtlichen Besitzstandes handelt und nicht um neues Recht, das mit dem Kerngehalt des Abkommens nichts zu tun hat. Auch muss die Schweiz darauf achten, nur Vorschriften zu übernehmen, die für die Teilnahme am europäischen Binnenmarkt auch relevant sind und Vorschriften ausserhalb des Binnenmarktrechts von der Übernahme ausschliesst (z.B. Vorschriften, welche die Beziehungen der Schweiz zu einem Drittstaat betreffen).

Die innenpolitische Debatte würde an Sachlichkeit gewinnen, wenn insbesondere folgende Fragestellungen noch vor einer Entscheidung des Bundesrats geklärt würden:

- Eine Klarstellung (allenfalls in Form einer einseitigen Erklärung der Schweiz), dass nur EU-Acquis mit konkretem Bezug zum Binnenmarkt und ihm Rahmen der unterstellten Marktzugangsabkommen von der Pflicht zur dynamischen Übernahme durch die Schweiz umfasst ist, insbesondere auch in Bezug auf eine künftige Übernahme der EUBR durch die Schweiz;
- eine eingehendere Analyse der im InstA festgehaltenen Grundsätze über staatliche Beihilfen, um ihre Auswirkung auf das Schweizer Subventionsrecht und das föderale System der Schweiz abschätzen zu können, insbesondere auch bezüglich einer künftigen Unterstellung des Freihandelsabkommens unter das InstA;
- eine Klärung vor Unterzeichnung (allenfalls im Rahmen einer offiziellen Klarstellung der Vertragsparteien zwecks rechtsverbindlicher Absicherung), dass das System der paritätischen Kontrolle (Überwachungs- und Sanktionierungskompetenz) durch die Schweizer Sozialpartner durch die Entsenderichtlinie und die Durchsetzungsrichtlinie nicht eingeschränkt wird.

Es sei betont, dass die hier erwähnten Punkte nicht abschliessend sind.

Positionierung und Entscheidungsprozess bei economiesuisse

economiesuisse unterstützt die Verhandlungen für ein Institutionelles Rahmenabkommen. Damit sollen drei Hauptziele erreicht werden.

1. Der heute mit den bilateralen Abkommen erreichte Integrationsgrad im Europäischen Binnenmarkt ist zu sichern.

Begründung: Nur bei einer zeitgerechten Anpassung der fünf Abkommen kann der Integrationsgrad beibehalten werden. Die EU hat verschiedentlich signalisiert, dass sie dies nicht mehr über einzelne Verhandlungen, sondern durch ein Institutionelles Abkommen machen will. Ohne Nachführung der fünf Abkommen verliert deren Inhalt an Geltung und der Integrationsgrad erodiert zunehmend.

2. Die Option auf eine spätere Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit neuen Abkommen ist beizubehalten.

Begründung: Dynamische Entwicklungen als Folge des technologischen Wandels, der Globalisierung, der Digitalisierung oder von sozialen Veränderungen werden zur Notwendigkeit neuer Abkommen zwischen der Schweiz und der EU führen. So sind bei der Stromversorgung, der Forschung, den Bankdienstleistungen, aber auch betreffend Datenhandel und Blockchain grenzüberschreitende Regelungen und Zusammenarbeit von Vorteil. Ohne ein Institutionelles Abkommen wird die Schweiz aber kaum noch Marktzugangsabkommen abschliessen können.

3. Die Rechtssicherheit ist zu verbessern.

Begründung: Bei einem Konflikt mit der EU oder einem EU-Mitglied innerhalb des Geltungsbereichs eines der fünf Abkommen kann die Schweiz ihre Interessen bisher nur auf dem Verhandlungsweg durchsetzen und ist damit auf den Goodwill der Partner angewiesen. Bei einem verbindlichen Streitschlichtungsverfahren als Teil des InstA erhielte die Schweiz jedoch ein neues Rechtsinstrument zur Durchsetzung ihrer Interessen.

Steht die Schweiz in Zukunft mit InstA besser oder schlechter da?

Die Entscheidungssituation zur Beurteilung des Entwurfs kann auf folgende binäre Fragestellung reduziert werden: Ist die Schweiz in der Zukunft mit oder ohne InstA besser- oder schlechtergestellt? Dabei werden auch die künftigen Entwicklungen abzuschätzen sein. Wenn man annimmt, dass der Status quo ohne InstA nicht gehalten werden kann, dann wird das InstA entsprechend wertvoller für die Schweiz. Sollte es gar zu einer starken inhaltlichen Erosion der bestehenden bilateralen Abkommen kommen, würde der bilaterale Weg ohne ein InstA faktisch an Wert verlieren. Es wäre dann nicht mehr eine Situation mit Nadelstichen, sondern eine Entwicklung mit erheblichem Schadenspotenzial für den Schweizer Wirtschaftsstandort. Bei der Einschätzung der Eintretenswahrscheinlichkeit dieser Szenarien besteht eine erhebliche Unsicherheit. Hinzu kommt, dass sich die EU nach dem Brexit institutionell verändern wird. Auch ist sachpolitisch mit Anpassungen zu rechnen – etwa im Sozialversicherungsrecht.

Bei den zu erwartenden Konflikten stellt sich die Frage nach der Verhandlungsposition der Schweiz. Weder die FlaM noch die Forderung nach der Aufnahme von Teilen der EUBR sowie der Anpassung der Verordnung zur Koordination der Sozialversicherungen 883/2004 an das revidierte EU-Recht werden bei einer Ablehnung des InstA durch die Schweiz vom Tisch sein. Die EU wird weiterhin auf ihren Forderungen bestehen. Es ist daher zu beurteilen, ob die Schweiz mit oder ohne InstA eine vergleichsweise bessere Verhandlungsposition hat. So ist gut denkbar, dass am Ende eines Schlichtungsverfahrens die Schweiz nicht zur vollständigen Übernahme der EUBR verpflichtet wird. Je wahrscheinlicher ein solches Resultat, desto mehr stärkt das InstA die Stellung der Schweiz bei Verhandlungen über die Nachführung des FZA. Zudem müssten Massnahmen der EU im Fall, dass sich die Schweiz trotz eines entsprechenden Schiedspruchs weigert, eine Weiterentwicklung zu übernehmen, verhältnismässig sein bzw. deren Verhältnismässigkeit wäre schiedsgerichtlich überprüfbar.

Grafik 4

Weitere Beurteilungskriterien zum InstA-Vertragsentwurf

Kriterium	Einschätzung
Ausnahmen für FlaM im Abkommen möglich, keine zusätzlichen FlaM in der Schweiz;	Erfüllt, aber mit Abstrichen: Die Voranmeldepflicht bleibt bestehen, aber von acht Kalendertagen auf vier Arbeitstage gekürzt. Die Kautionspflicht wird auf Fälle mit erhöhtem Risiko beschränkt. Die übrigen FlaM sind nicht vertraglich abgesichert, entsprechen aber weitgehend EU-Massnahmen; neue zusätzliche FlaM möglich, wenn neue Gefährdungssituationen eintreten und die FlaM nicht diskriminierend und verhältnismässig ausgestaltet sind.
Schweizer Arbeitsrecht wird durch künftigen EU-Acquis nicht tangiert.	Nicht erfüllt: Die Übernahme der Entsende- und Durchsetzungsrichtlinie würde Schweizer Arbeitsrecht tangieren. De facto werden die Bilateralen I bereits heute regelmässig nachgeführt. Zudem besteht seitens der EU auch bereits heute oft schon ein politischer Druck zur Nachführung (z.B. bei der UBRL).
Ausnahmen im Landverkehr werden beibehalten (LSVA, 40 Tonnen).	Erfüllt
Genauere Definition des Homogenitätserfordernisses; dynamische Rechtsübernahme auf Kerninhalt der Abkommen beschränkt.	Erfüllt, da sich das InstA nur auf fünf Markt Zugangsabkommen bezieht. Der Kerninhalt wird jeweils zu prüfen sein.
«Äquivalenz» soll weiterhin möglich sein.	Erfüllt
Die Schweiz ist frei bei der Ausgestaltung ihrer Wirtschaftsbeziehungen zu Drittstaaten.	Erfüllt
Keine Überwachung oder Untersuchung in der Schweiz durch die EU.	Erfüllt
Streitschlichtung: Unterscheidung zwischen Bilateralem Recht und Acquis.	Erfüllt: Mit dem zweistufigen System der Streitschlichtung ist diese Unterscheidung vorgesehen.
Steuerrecht ist explizit ausgenommen.	Nicht direkt erfüllt – dank Beschränkung auf nur noch fünf Abkommen indirekt erfüllt.

Quelle: economiesuisse 2019
www.economiesuisse.ch

Die Gremien von economiesuisse werden den Entwurf hinsichtlich seines Zielerreichungsgrads bei den drei Hauptzielen und den weiteren Kriterien im Januar 2019 beurteilen. Dabei ist die staats- und wirtschaftspolitische Gesamtsicht ausschlaggebend.

1. MATTHIAS OESCH/GABRIEL SPECK: Das geplante institutionelle Abkommen Schweiz-EU und der EUGH, in Astrid Epiney/Lena Hehemann (Hrsg.), Zürich/Bern 2017, S. 257-273.
2. Hier geht es insbesondere um Art. 23 Abs. 1 Bst. iii, wonach jede staatliche Beihilfe, die den Wettbewerb durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige verfälscht oder zu verfälschen droht, mit dem FHA72 unvereinbar ist.
3. PHILIPP ZURKINDEN: Beihilfenkontrolle im Verhältnis Schweiz/EU, Memorandum im Auftrag der KdK v. 30.9.2017; SIMON HIRSBRUNNER, Über die Folgen einer möglichen Übernahme des Verbots staatlicher Beihilfen der EU durch die Schweiz, Bericht im Auftrag der KdK v. 9.10.2017.
4. Siehe hierzu ausführlich ASTRID EPINAY, Der Entwurf des Institutionellen Abkommens Schweiz – EU, in: Jusletter 17, Dezember 2018, S. 11 ff.
5. Obwohl auch der EWR die Unionsbürgerschaft nicht übernommen hat, wurde die EUBR 2008 in den Rechtsbestand des EWR überführt, aber mit gewissen Ausnahmen, die auslegebedürftig sind. Hierzu CHRISTA TOBLER, Personenfreizügigkeit mit und ohne Unionsbürgerrichtlinie – Reise- und Aufenthaltsrechte im Ankara-Abkommen, dem FZA Schweiz-EU und dem EWR-Recht, in Astrid Epiney/Lena Hehemann (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2017/2018, Zürich/Bern 2018, S. 438 ff.
6. Urteil in der Rechtssache C-333/13, Elisabeta Dano, Florin Dano vs. Jobcenter Leipzig.
7. Dabei handelte es sich um die existenzsichernde Leistung für die Mutter und um das Sozialgeld für ihren Sohn sowie um anteilige Kosten für Unterkunft und Heizung.
8. Richtlinie 2004/38
9. Urteil in der Rechtssache C-67/14, Jobcenter Berlin Neukölln vs. Nazifa, Sonita, Valentina und Valentino Alimanovic.
10. Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich.
11. [Art. 62 lit. b AuG / Art. 63 Abs. 1 lit. a AuG i.V.m. Art. 62 lit. b AuG].
12. Art. 28 Abs. 2 Richtlinie 2004/38
13. Urteil des BGer v 1.11.2018 (6B 235/2018) und vom 23.11.2018 (6B_209/2018).
14. Siehe hierzu ausführlich ASTRID EPINEY, Der Entwurf des Institutionellen Abkommens Schweiz – EU, in: Jusletter 17, Dezember 2018, S. 13 ff.
15. Eine umfassende Literaturliste mit den relevanten Studien zur Zuwanderung in die Schweiz mit Bezug zum Arbeitsmarkt wurde vom Seco veröffentlicht:
https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Personenfreizuegigkeit/Observatorium/literaturliste_observatoire.pdf.download.pdf/Literatur%20Observatoire%20d.pdf.
16. 2015 zahlten Grenzgänger aus der EU 418 Millionen Franken in die Arbeitslosenversicherung ein, während die Schweiz im gleichen Zeitraum 193 Millionen Franken Arbeitslosenentschädigungen an EU-Staaten auszahlte. Umgekehrt haben rund 120'000 in der EU lebende Schweizer Bürger Zugang zu Sozialversicherungseinrichtungen in EU-Ländern.
17. So Cornelia Lüthy, Vizedirektorin des Staatssekretariats für Migration (SEM) in «Der Bund» v. 22.6.2018 (<https://www.derbund.ch/schweiz/standard/die-schweiz-soll-zahlen/story/21799437>).
18. Richtlinie 2014/67/EU zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems.
19. Laut Art.1 Abs.2 wird das Recht, im Einklang mit nationalem Recht und nationalen Gepflogenheiten Tarifverträge auszuhandeln, abzuschließen und durchzusetzen sowie kollektive Maßnahmen zu ergreifen durch die Durchsetzungsrichtlinie nicht eingeschränkt.