

EDA  
Direktion für europäische Angelegenheiten  
DEA  
Direktor Dr. Roberto Balzaretto  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

Per Email an: [info.afwa@seco.admin.ch](mailto:info.afwa@seco.admin.ch)

Basel, 26. März 2019

## **Stellungnahme im Rahmen der Konsultation zum Entwurf zum institutionellen Rahmenabkommen**

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Balzaretto

Wir beziehen uns auf die Konsultation zum Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens und danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Handel Schweiz fördert und vereinfacht den Handel als führende Organisation des Handels und als kompetenter Partner gegenüber Behörden und Medien in der Schweiz. Als Dachverband des Schweizer Handels und damit als Vertreter von rund 4'000 Handelsunternehmen vertritt Handel Schweiz eine liberale Ordnungspolitik ohne helvetische Sonderzüge. Für die Aussenwirtschaftspolitik bedeutet dies die Integration der schweizerischen Wirtschaft in Europa und in der Welt. Wir stehen ein für die Öffnung der Schweizer Grenzen für Güter, Dienstleistungen, Personen und Kapital mit gleichwertigem Zugang zu den Auslandsmärkten sowie für die Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse. Wir setzen uns vehement für den freien Handel und Wettbewerb ein und bekämpfen die Einführung und Aufrechterhaltung von technischen Handelshemmnissen.

**Handel Schweiz begrüsst den Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens und gratuliert Ihnen zu dem Verhandlungserfolg. Das Abkommen sollte schnellstmöglich ohne Nachverhandlungen unterzeichnet werden. Handel Schweiz regt aber vorab klärende Gespräche an.**

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) sind äusserst eng. Die EU ist mit Abstand unsere wichtigste Wirtschafts- und Handelspartnerin. Rund 53% aller Schweizer Exporte gehen in die EU, knapp 71% aller Schweizer Importe stammen aus dem EU-Raum.

Die vielseitigen Verbindungen gründen auf einem Vertragsnetz, das aus rund 20 zentralen bilateralen Abkommen sowie über 100 weiteren Abkommen besteht. In den letzten Jahren hatten die Schweiz und die EU über ein Abkommen zu institutionellen Fragen verhandelt. Dieses soll eine einheitlichere und effizientere Anwendung bestehender und zukünftiger Marktzugangsabkommen gewährleisten. Am 7. Dezember 2018 entschied der Bundesrat, eine breite Konsultation über den verhandelten Text einzuleiten.

Mit dem vorliegenden Abkommen wird die Schweiz ihre Verbindung zur EU verbessern und auf berechenbare, rechtliche Grundlagen basieren. Die Schweiz kann dadurch ihre Wirtschaftsinteressen gegenüber der EU besser durchsetzen. In der Natur von erfolgreichen Verhandlungen liegt es, dass sich beide Seiten bewegen und zum Schluss bei einem Kompromiss treffen, der für beide Seiten vorteilhaft ist. In den seltensten Fällen wird eine Seite alle Ihre Forderungen durchsetzen können. Das vorliegende Ergebnis ist im Hinblick auf die bisherige Haltung der EU ein grosser Erfolg der Schweizer Verhandlungsequipe. Die nun diskutierten Nachteile in Bezug auf einzelne Punkte sind aus unserer Sicht Partikularinteressen, die klar vor der gesamtwirtschaftlichen Sichtweise zurücktreten sollten.

Das Abkommen bringt für die Schweiz und insbesondere den Wirtschaftsstandort Schweiz zahlreiche Vorteile:

1. Ursprünglich sollten alle 140 bilateralen Abkommen zwischen der EU und der Schweiz unter das InstA fallen. Der nun klar abgegrenzte Geltungsbereich entspricht den Forderungen der Schweiz und wird von uns sehr begrüsst. Diese Einschränkung schafft Klarheit, senkt das Konfliktpotenzial und sorgt für Rechtssicherheit. Dies schafft zudem einen Rahmen für die Modernisierung des Freihandelsabkommens.

2. Der im institutionellen Rahmenabkommen vorgesehene Streitschlichtungsmechanismus verbessert die Situation für die Schweiz grundlegend. Streitfragen können nun zur Beurteilung einem unabhängigen Schiedsgericht vorgelegt werden. 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. Auch ob eine Ausgleichsmassnahme der EU verhältnismässig ist, kann dem Schiedsgericht zur Prüfung vorgelegt werden.

Das schützt die Schweiz vor Willkür. Sie erhält also ein wirksames Instrument, um ihre Interessen noch besser durchzusetzen, was wiederum die Rechtssicherheit für Schweizer Unternehmen stärkt.

3. In den von den Marktzugangsabkommen geregelten Bereichen soll die Schweiz die Rechtsentwicklung der EU in Zukunft nachvollziehen. Dies geschieht allerdings nicht automatisch, sondern durch eine Übernahme ins nationale Recht und unter Wahrung des bestehenden Schweizer Gesetzgebungsverfahrens (inkl. Referendum). Die dynamische Rechtsübernahme ist nicht nur eine Pflicht, sondern auch ein Recht: So kann die Schweiz mit dem Abkommen beispielsweise von der EU die rechtzeitige Nachführung des Abkommens über technische Handelshemmnisse verlangen. Die EU kann zudem nicht mehr den Zugang für Schweizer Produkte auf den Binnenmarkt durch die Verzögerung von Verhandlungen verhindern. Die dynamische Rechtsübernahme stärkt somit die Rechtssicherheit für Unternehmen.

Zudem garantiert die EU die in den Bilateralen I verankerten Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme.

4. Dank des Abkommens kann die Schweiz in Zukunft die für den Binnenmarkt relevante 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.

5. Das institutionelle Rahmenabkommen führt zu mehr Transparenz bei Subventionen. In Zukunft soll das Beihilferecht der EU in denjenigen Marktzugangsabkommen Anwendung finden, in denen dies ausdrücklich

vorgesehen ist. Dies ist zurzeit nur beim Luftverkehrsabkommen der Fall. Auf ein künftiges Stromabkommen würden die EU-Regeln zu staatlichen Beihilfen ebenfalls Anwendung finden und möglicherweise auf ein modernisiertes Freihandelsabkommen, falls man sich darüber auf dem Verhandlungsweg einig wird. Zu begrüssen ist, dass das Verbot staatlicher Beihilfen nicht absolut gilt. Das InstA führt in Art. 8A Abs. 2 zahlreiche Ausnahmeregelungen auf, welche bestimmte Beihilfen erlauben und die nach Massgabe der jeweiligen sektoriellen Verträge auch für die Schweiz gelten würden. Ausserdem werden die Beihilferegeln nicht allgemein, sondern nur im Anwendungsbereich eines sektorspezifischen Abkommens anwendbar sein. Ferner konnte die Unabhängigkeit der Überwachung staatlicher Beihilfen gewahrt werden – die EU wird auch künftig keine hoheitliche Aufsichtskompetenz gegenüber der Schweiz erhalten.

6. Die EU anerkennt, dass die Schweiz als Hochlohnland ihren Arbeitsmarkt vor Lohndumping zum Erhalt des Lohnniveaus schützen muss. Die Besonderheit des Schweizer Arbeitsmarktes wird im Abkommen explizit garantiert. Zwar verlangt die EU von der Schweiz die Anpassung der flankierenden Massnahmen (FlaM) an das europäische Entsenderecht. Die Ziele der FlaM werden von der EU jedoch nicht infrage gestellt. Im Gegenteil: Die EU garantiert der Schweiz explizit 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. Die EU gesteht der Schweiz damit Ausnahmen zu, welche andere Teilnehmer am Binnenmarkt nicht haben.

Bei den FlaM sind die Relationen zu beachten: Erstens haben alle empirischen Studien bisher nur geringe Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf das Lohnniveau gemessen. Ausserdem stiegen zwischen 2002 und 2016 die Löhne von Arbeitnehmern mit tiefem Ausbildungsniveau und entsprechend tiefen Löhnen mit jährlich 0,9% am stärksten von allen Lohnsegmenten. Zweitens leisten Kurzaufenthalter gemäss Berechnungen von Avenir Suisse ein Arbeitsvolumen, welches im Schnitt gerade einmal 0,7% der hiesigen Gesamtbeschäftigung entspricht. Dieses Arbeitsvolumen führt somit nicht zu einem Lohndruck. Mittelfristig werden die Löhne in der Schweiz von der Arbeitsproduktivität und nicht von den FlaM bestimmt.

7. Wird das InstA durch eine der beiden Parteien gekündigt, tritt es nach sechs Monaten ausser Kraft – zusammen mit allen seit seinem Abschluss 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. Ohne InstA ist bislang im Konfliktfall nur eine politische Einigung über Verhandlungen zwischen den Parteien möglich. Gelingt diese nicht, besteht nur die Möglichkeit einer Kündigung des gesamten Abkommens. Die Streitschlichtung ändert die Situation grundlegend: Nun kann eine Streitfrage einem unabhängigen Schiedsgericht vorgelegt werden. Selbst wenn eine der Parteien den Schlichtungsentscheid nicht akzeptieren sollte, kann die Gegenpartei nur «verhältnismässige» Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Die Kündigung eines Abkommens ist aber keine verhältnismässige Ausgleichsmassnahme.

Damit erhöht das InstA die Rechtssicherheit auch bezüglich des Fortbestehens der bilateralen Abkommen. Nicht unter die Kündigungsklausel fällt das FHA72, da es zurzeit nicht Teil des InstA ist. Ob dies bei einer Modernisierung des Abkommens der Fall sein wird, wird Gegenstand der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU sein.

Handel Schweiz sieht ein klares Überwiegen der Pluspunkte und spricht sich daher für eine Unterzeichnung des Abkommens aus.

Allerdings gibt es einige Punkte mit Klärungsbedarf, die aber keine Nachverhandlung rechtfertigen:

1. Die Schweiz braucht ein Bekenntnis der EU, dass unsere Organisation des Arbeitsmarktes, basierend auf Verhandlungen von Arbeitgebervertretern mit Arbeitnehmervertretern, akzeptiert wird. Das bedeutet, dass die Schweiz ihr Erfolgsmodell, das den Arbeitsfrieden garantiert, weiterführen kann. Dabei darf man nicht an willkürlich definierten roten Leitlinien hängen. Die EU akzeptiert die Ziele der FlaM und ermöglicht es der Schweiz, ihren Arbeitsmarkt mit einer 4-tägigen Voranmeldefrist zu schützen. Angesichts der heutigen Möglichkeiten ist eine Voranmeldung und deren Prüfung möglich. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Abschottung des inländischen Arbeitsmarktes in den Vordergrund tritt. Dies widerspricht klar den Zielen der Personenfreizügigkeit und damit dem Kerngedanken der EU.

2. Die Schweiz ist nicht Teil der EU. Die Einführung der Unionsbürgerrichtlinie (EUBR) ist in der Schweiz stark umstritten. Die Unionsbürgerrichtlinie wird vom InstA mit keinem Wort erwähnt. Es ist aber davon auszugehen, dass Teile der EUBR von der Pflicht der dynamischen Rechtsübernahme erfasst sind. In den künftigen Verhandlungen wird es wichtig sein, die binnenmarktrelevanten Vorschriften, die von der Schweiz übernommen werden müssen, klar von denjenigen abzugrenzen, die darüber hinausgehen und somit von der Schweiz nicht übernommen werden müssen. Handel Schweiz ist der Meinung, dass die Auswirkungen einer teilweisen Übernahme der EUBR auf bestehendes Schweizer Recht nicht überschätzt werden dürfen und dass dies daher nicht gegen eine Unterzeichnung des Abkommens spricht. So wird eine Einwanderung in die Sozialsysteme der Schweiz auch durch die Rechtsprechung des EuGH verhindert.

3. Das InstA schafft einen wichtigen Rahmen für die zukünftige Zusammenarbeit. Daher ist es für die Schweiz wichtig, mit der EU das zukünftige Verhältnis zu klären. Auch mit dem InstA bleiben Diskriminierungen möglich (z.B. ist die Schweiz Drittstaat im Zusammenhang mit der Wegzugsteuer oder den Schutzmassnahmen im Stahlbereich). Die Schweiz muss von der EU als preferred partner eingestuft werden. Die Unterzeichnung des InstA ist ein entsprechend starkes Bekenntnis der Schweiz und dürfte von der Kommission entsprechend eingeordnet werden.

Die Kommission hat am 17. Dezember 2018 klargemacht, dass nach fünf Jahren Verhandlungen der nun vorliegende Text aus ihrer Sicht nicht mehr nachverhandelt werden kann. Allenfalls sind Klarstellungen zu einzelnen Fragen möglich. Mehr braucht es nicht. Die offenen Fragen können problemlos gelöst werden, nachdem das Abkommen in Kraft ist und gelebt wird. Pragmatisch, auf rechtssicherem Boden.

Handel Schweiz ist der Meinung, dass der Bundesrat das Abkommen schnellstmöglich unterzeichnen sollte. Es ist wichtig, dass er dafür die entsprechenden Mehrheitsverhältnisse erreicht. Hier ist aus Sicht von Handel Schweiz der Bundesrat gefordert: Eine Botschaft allein wird kein Vertrauen in das InstA schaffen. Es ist zentral, dass der Bundesrat erklärt, wie er die Umsetzung des InstA gestalten will. Dabei sind auch Kompetenzprobleme wie zum Beispiel bei den staatlichen Beihilfen offen zu diskutieren. Dies schafft das nötige Vertrauen, um eine Zustimmung zu erlangen. Die wichtigsten Vorarbeiten sind durch ein gut ausgehandeltes Abkommen aus Sicht von Handel Schweiz bereits erledigt. Jetzt braucht es politischen Mut.

**Wir fassen zusammen:**

- **Das vorliegende Abkommen ist für die Schweiz positiv. Einer Ratifizierung steht nichts im Weg**
- **Allfällig zu klärende Fragen sollten nicht zu einer Blockade führen – diese Fragen lassen sich im Verlauf der Zeit partnerschaftlich lösen**
- **Der bilaterale Weg ist alternativlos. Er macht 2/3 des Aussenhandels rechtssicher, zuverlässig und planbar**
- **Die politische Diskussion ist fordernd, sie muss sich auf das grosse Bild konzentrieren und darf sich nicht in Grabenkämpfen verlieren**
- **Der Bundesrat muss proaktiv greifbare Lösungen präsentieren und die konkrete Umsetzung aufzeigen**
- **Handel Schweiz befürwortet das institutionelle Rahmenabkommen**

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Für Fragen oder ein Gespräch stehen wir Ihnen jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Handel Schweiz



Kaspar Engeli  
Direktor



Andreas Steffes  
Sekretär