

Bericht des Bundesrates

in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter [13.4022] „Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen“

Juni 2015

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	5
Abkürzungsverzeichnis	8
1. Einleitung.....	10
1.1. Kontext des Postulats	10
1.2. Einsetzung einer Begleitgruppe	10
2. Ausgangslage.....	11
2.1. Definition und Entwicklungen im Bereich FHA.....	11
2.2. Definition eines „umfassenden FHA“	12
2.3. Das bilaterale Vertragswerk Schweiz-EU	13
2.4. Vorgehensweise.....	17
3. Warenverkehr	18
3.1. FHA-Ansatz.....	19
Tarifäre Massnahmen	19
Handelsdisziplinen.....	21
Ursprungsregeln und Handelserleichterungen.....	21
Technische Handelshemmnisse	22
3.2. Bilaterales Vertragswerk Schweiz-EU	24
Tarifäre Massnahmen	24
Handelsdisziplinen.....	25
Ursprungsregeln und Handelserleichterungen.....	25
Technische Handelshemmnisse	26
3.3. Vergleich	28
Inhaltlicher Vergleich zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen	28
Materielle Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA	30
Wirtschaftliche Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA	30
4. Handel mit Dienstleistungen.....	32
4.1. FHA-Ansatz.....	32
Grundsatz	33
Inhalt.....	33
Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen.....	34
4.2. Bilaterales Vertragswerk Schweiz-EU	34
Grundsatz	34
Versicherungen	35
Landverkehr.....	35
Luftverkehr.....	36
Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen.....	37
4.3. Vergleich	38
Inhaltlicher Vergleich zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen	38
Materielle Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA	39
Wirtschaftliche Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA	40
5. Personenverkehr	41
5.1. FHA-Ansatz.....	41
Grundsatz	41
Soziale Sicherheit.....	42
Anerkennung von Qualifikationen	42
5.2. Bilaterales Vertragswerk Schweiz-EU	42
Personenfreizügigkeit.....	43
Soziale Sicherheit.....	43

Anerkennung von Berufsqualifikationen.....	44
5.3. Vergleich	44
Inhaltlicher Vergleich zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen	44
Materielle Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA	44
Wirtschaftliche Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA	45
6. Kapitalverkehr.....	46
6.1. FHA-Ansatz.....	47
6.2. Bilaterales Vertragswerk Schweiz-EU	47
6.3. Vergleich	47
Inhaltlicher Vergleich zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen	47
Materielle Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA	47
Wirtschaftliche Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA	48
7. Öffentliches Beschaffungswesen	48
7.1. FHA-Ansatz.....	48
7.2. Bilaterales Vertragswerk Schweiz-EU	49
7.3. Vergleich	49
Inhaltlicher Vergleich zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen	49
Materielle Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA	50
Wirtschaftliche Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA	50
8. Horizontale Fragen.....	50
8.1. FHA-Ansatz.....	50
Wettbewerb	50
Staatliche Beihilfen.....	51
Nachhaltige Entwicklung	52
Immaterialgüterrechte	52
8.2. Bilaterales Vertragswerk Schweiz-EU	54
Wettbewerb	54
Staatliche Beihilfen.....	55
Nachhaltige Entwicklung	56
Immaterialgüterrechte	56
8.3. Vergleich	56
Inhaltlicher Vergleich zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen	56
Materielle Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA	57
Wirtschaftliche Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA	58
9. Institutionelle Mechanismen.....	58
9.1. FHA-Ansatz.....	58
9.2. Bilaterales Vertragswerk Schweiz-EU	59
Verwaltung allgemein	59
Rechtsentwicklung.....	59
Überwachung	60
Auslegung.....	61
Streitbeilegung.....	61
9.3. Vergleich	62
Inhaltlicher Vergleich zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen	62
Materielle Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA	62
Wirtschaftliche Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA	62
10. Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA mit der EU	63
10.1. Marktzugangsbereiche	63
10.2. Laufende Verhandlungen im Marktzugangsbereich	65
Institutionelle Fragen	65
Stromabkommen	65
FHAL / GesA	66

10.3.	Weitere Bereiche	67
11.	Schlussfolgerungen	70
ANHANG 1:	Tabellarische Übersicht	76

Übersicht

Zur Beantwortung des Postulats Keller-Sutter 13.4022 „Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen“ legt der Bundesrat diesen Bericht vor. Das Postulat Keller-Sutter beauftragt den Bundesrat, die Vor- und Nachteile eines umfassenden Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) vertieft zu analysieren und dem heutigen bilateralen Vertragswerk gegenüberzustellen. Dabei sollen alle relevanten Aspekte (inklusive politische Realisierbarkeit) sowie die Vor- und Nachteile beider Wege umfassend untersucht und gegenüberstellend dargestellt werden. Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulates, welches am 17. März 2014 vom Ständerat angenommen wurde.

Vor dem Hintergrund der Abstimmung vom 9. Februar 2014 „Gegen Masseneinwanderung“ hat die Debatte über die Gestaltung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU an Intensität gewonnen. In diesem Zusammenhang wurde auch die Idee eines umfassenden Freihandelsabkommens als Alternative zum bilateralen Vertragswerk aufgeworfen. Die vorliegende Analyse soll in dieser Diskussion Klarheit schaffen. Da die Fragestellung von breitem öffentlichem Interesse ist, wurde eine möglichst breite Abstützung des Berichts angestrebt. Neben mehreren Stellen der Bundesverwaltung wurden im Rahmen einer Begleitgruppe auch Vertreter der akademischen Welt in die Erarbeitung des vorliegenden Berichts einbezogen.

Im vorliegenden Bericht kommt dem Begriff „umfassendes Freihandelsabkommen“ eine zentrale Bedeutung zu. Bestehende Freihandelsabkommen sind auf den Marktzugang beschränkt, d.h. sie haben zum Ziel, handelsbeschränkende Massnahmen an der Grenze und Ungleichbehandlungen ausländischer Produkte (und ggf. Dienstleistungen) zu beseitigen. Im Rahmen eines umfassenden Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der EU würden weiterhin grundsätzlich Marktzugangserleichterungen angestrebt, die ohne Rechtsharmonisierung (d.h. ohne Übernahme von EU-Recht und ohne vertraglich vereinbarte und überwachte Äquivalenz von Vorschriften) realisierbar sind.

Rechtsharmonisierung ermöglicht eine Teilnahme am EU-Binnenmarkt, welche im Rahmen eines Freihandelsabkommens nicht möglich ist. Im Unterschied zum heutigen bilateralen Vertragswerk könnten daher in einem Freihandelsansatz gewisse Bereiche nicht eingeschlossen werden. Beim Warenverkehr wäre im Bereich der technischen Handelshemmnisse für Industriegüter nicht gewährleistet, dass Produkte, die in der Schweiz und in der EU vermarktet werden, den gleichen Anforderungen unterliegen und eine einzige Konformitätsprüfung für beide Märkte genügen würde. Dies würde u.U. die Herstellung von unterschiedlichen Produktserien (für den schweizerischen und für den EU-Markt) erfordern. In den Bereichen Pflanzenschutz, Futtermittel, Saatgut, biologische Landwirtschaft, Früchte und Gemüse sowie im Veterinärbereich müssten auch im Verkehr mit der EU wieder Grenzkontrollen und Zeugnisse eingeführt werden. Im Bereich der Zollsicherheit würde eine Voranmeldepflicht für Warenimporte aus bzw. für Warenexporte in die EU gelten. Der gegenseitige erleichterte Marktzugang in bestimmten Dienstleistungssektoren, welcher im Rahmen des bilateralen Vertragswerks durch harmonisierte Vorschriften ermöglicht wird (Landverkehr, Versicherungen, Luftverkehr, Dienstleistungserbringung gemäss Freizügigkeitsabkommen), würde ebenfalls entfallen. Im Bereich des Personenverkehrs würden die heutigen Bestimmungen (beidseitige Rechtsansprüche auf Einreise, Aufenthalt, Familiennachzug und Gleichbehandlung; Koordination der Sozialversicherung; Anerkennung von Berufsqualifikationen) wegfallen, bzw. auf den begrenzten Standard der Welthandelsorganisation (WTO) zurückfallen.

In einigen wenigen von den bilateralen Abkommen abgedeckten Bereichen bestünden kaum Unterschiede zwischen den bilateralen Abkommen und dem Ansatz eines umfassenden Freihandelsabkommens. Dies trifft insbesondere für gewisse Bestimmungen im Warenverkehr zu, welche schon im Freihandelsabkommen Schweiz-EU von 1972 abgedeckt sind (z.B. Verbot von Zöllen auf Industrieprodukten sowie Handelsdisziplinen) und im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens, sofern in einem umfassenden Freihandelsabkommen ein deckungsgleicher Geltungsbereich erreicht würde.

Umgekehrt könnte ein umfassendes Freihandelsabkommen zusätzliche Marktöffnungen mit sich bringen, die heute nicht Gegenstand bestehender Abkommen sind. Aufgrund des heute relativ geringen Liberalisierungsgrades der Zölle im Agrarbereich besteht beim Marktzugang für Landwirtschaftsprodukte ein erhebliches zusätzliches Liberalisierungspotenzial, welches im Rahmen von Verhandlungen über ein umfassendes Freihandelsabkommen zu einer entsprechenden zusätzlichen Marktöffnung führen könnte. Da ein solches Abkommen keine Rechtsharmonisierung vorsehen würde, wäre der Spielraum für Verbesserungen des Marktzugangs im nicht-tarifären Bereich, der für die Schweiz ebenfalls von Interesse ist, hingegen begrenzt. Im Vergleich zum bisher verfolgten Ansatz von parallelen Verhandlungen im Agrar- und Lebensmittelbereich (tarifär und nicht-tarifär) wäre eine rein tarifäre Marktöffnung im Agrarbereich im Rahmen eines umfassenden Freihandelsabkommens für die Schweiz demnach weniger vorteilhaft. Im Rahmen eines umfassenden Freihandelsabkommens könnte auch der Dienstleistungssektor einbezogen werden, jedoch mit einem beschränkten Mehrwert, weil die EU und die Schweiz die im Rahmen eines Freihandelsansatzes grundsätzlich möglichen Verpflichtungen bereits weitgehend in der WTO eingegangen sind. Im Unterschied zu einem Dienstleistungsabkommen mit der EU, welches zusätzlich eine Harmonisierung innerstaatlicher Rechtsvorschriften beinhaltet, könnten in einem Freihandelsabkommen jene Marktzugangshindernisse jedoch nicht beseitigt werden, die sich aus Unterschieden und der fehlenden Anerkennung nationaler Vorschriften ergeben - also gerade jene Hindernisse, die für den Zugang zum EU-Binnenmarkt für Schweizer Anbieter besonders relevant sind. Im Kapitalverkehrsbereich sind die Schweiz wie auch die EU und ihre Mitgliedstaaten bereits als weitgehend offene, investitionsfreundliche Wirtschaftsräume einzustufen. Sie verfügen über vergleichbare Rechtsordnungen und haben sich im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) auf hohe Standards für den Zugang von Kapital verpflichtet. Es ist davon auszugehen, dass sich auch aus weitergehenden Verpflichtungen in einzelnen Bereichen oder einer Abschaffung der verbleibenden Zulassungsbewilligungen für Investitionen einzelner EU-Mitgliedstaaten nur ein beschränkter Mehrwert ergeben würde.

Es ist weiter davon auszugehen, dass die laufenden Verhandlungen mit der EU im Marktzugangsbereich (Institutionelle Fragen, Strom, zu einem gewissen Ausmass Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktsicherheit und öffentliche Gesundheit (FHAL / GesA)) mit einem Übergang zu einem umfassenden Freihandelsabkommen obsolet würden, da sie zum grössten Teil auf dem Grundsatz der Rechtsharmonisierung basieren.

Die Frage stellt sich, ob im Fall eines Übergangs zu einem umfassenden Freihandelsabkommen mit der EU die Weiterführung der Zusammenarbeit im Nicht-Marktzugangsbereich (Kooperationsbereiche, Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei, Justiz und Migration, Steuerfragen) in Frage gestellt würde. Die jüngsten Entwicklungen deuten jedoch darauf hin, dass die EU bei einem Übergang zu einem umfassenden Freihandelsabkommen und dem damit verbundenen Dahinfallen von Teilen des bilateralen Vertragswerks (insbesondere des Freizügigkeitsabkommens) die

Weiterführung der Zusammenarbeit im Nicht-Marktzugangsbereich ebenfalls in Frage stellen würde. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass ein Übergang zu einem umfassenden Freihandelsabkommen auch in diesem Bereich Auswirkungen haben könnte. Angesichts der Vielfalt und Bedeutung der abgedeckten Bereiche dürfte daher auch der Frage einer Weiterführung der Abkommen in Nicht-Marktzugangsbereichen eine zentrale Bedeutung zukommen.

Inwieweit die EU bereit wäre, Teile der bestehenden bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU durch neue Vereinbarungen im Rahmen eines umfassenden Freihandelsabkommens zu ersetzen bzw. das bestehende Freihandelsabkommen von 1972 auszubauen, und welche Forderungen sie damit verbinden würde, kann bestenfalls spekulativ beantwortet werden. Selbst wenn die EU Bereitschaft zeigte, bestehende, von einem umfassenden FHA erfasste Teile der bestehenden bilateralen Abkommen zu erhalten, würde ein umfassendes FHA betreffend den Abbau von Marktzugangshindernissen einen Rückschritt im Vergleich zum heutigen bilateralen Vertragswerk bedeuten, da dieses in verschiedenen Bereichen für Schweizer Anbieter binnenmarktähnliche Verhältnisse mit entsprechender Rechtssicherheit geschaffen und die Zusammenarbeit darüber hinaus auf wichtige politische Bereiche erweitert hat. Die bilateralen Abkommen wurden gerade deshalb zusätzlich zum seit 1972 bestehenden Freihandelsabkommen Schweiz-EU abgeschlossen, weil den Bedürfnissen der Schweizer Wirtschaft im Bereich des Marktzugangs mit einem Freihandelsabkommen für Industriegüter allein nicht genügend Rechnung getragen werden konnte. Die bilateralen Abkommen decken die Interessen der Schweiz wie oben dargelegt besser ab, als dies mit einem umfassenden Freihandelsabkommen je erreicht werden könnte.

Ein wichtiges Argument für ein umfassendes Freihandelsabkommen als Ersatz für das bilaterale Vertragswerk wäre die Erlangung einer grösseren Handlungsautonomie. Die regulatorische Eigenständigkeit wäre im Rahmen eines umfassenden Freihandelsabkommens sicherlich formell gewährleistet. Es erscheint aber fraglich, inwieweit damit das Ziel einer grösseren Eigenständigkeit tatsächlich erreicht würde. Aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtung mit den Nachbarstaaten hat die Schweiz ein Interesse daran, eine gewisse Rechtsharmonisierung mit dem europäischen Umfeld sicherzustellen. Das Vermeiden unnötiger Abweichungen ist für eine kleine exportabhängige Volkswirtschaft wie die Schweiz zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit unumgänglich. Daher orientiert sich die Schweiz bei ihrer Regulierung in vielen Bereichen, unabhängig von den bilateralen Verträgen an den wichtigsten Handelspartnern, d.h. insbesondere der EU (sogenannter autonomer Nachvollzug). Die zusätzliche regulatorische Eigenständigkeit, welche sich im Rahmen eines Freihandelsansatzes ergeben würde, ist daher zu relativieren. Die Nachteile aufgrund der fehlenden vertraglichen Anerkennung dieser Rechtsharmonisierung von Regulierungen wären aber bedeutend.

Die bilateralen Abkommen bilden einen massgeschneiderten rechtlichen Rahmen, welcher den engen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sowie der geografischen Lage der Schweiz im Zentrum Europas gerecht wird. Sie sind das Ergebnis einer fortlaufenden und sorgfältig vorgenommenen Interessenabwägung. Die Interessenlage und das Ergebnis der Interessenabwägung haben sich aus Sicht des Bundesrates, seitdem der bilaterale Weg eingeschlagen wurde, nicht geändert.

Abkürzungsverzeichnis

Abl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AIA	Automatischer Informationsaustausch in Steuersachen
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
BBl.	Bundesblatt
Benelux	Benelux-Union (Belgien, Niederlanden und Luxemburg)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BJ	Bundesamt für Justiz
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
bspw.	beispielsweise
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CETA	Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement)
CHF	Schweizer Franken
DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten
d.h.	das heisst
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)
EPÜ	Europäisches Patentübereinkommen
ESS	Europäisches Statistisches System
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU	Europäische Union
EUA	Europäische Umweltagentur
EVA	Europäische Verteidigungsagentur
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FHA	Freihandelsabkommen
FHAL / GesA	Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich / Abkommen im Bereich der öffentlichen Gesundheit
FZA	Freizügigkeitsabkommen
GA	Gemischter Ausschuss
GATS	WTO-Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services)
GATT	WTO-Abkommen über den Handel mit Waren (General Agreement on Tariffs and Trade)
GGA /IGP	geschützte geografische Angaben
Ggf.	gegebenfalls
GNSS	globales Navigationssatellitensystem (Global Navigation Satellite System)
GPA	WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen
GPS	Globales Positionsbestimmungssystem (Global Positioning System)

GS-UVEK	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
GS-WBF	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung
GUB/AOP	geschützte Ursprungsbezeichnungen
i.d.R.	in der Regel
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
insb.	insbesondere
ISA	Investitionsschutzabkommen
IV	Invalidenversicherung
LKW	Lastkraftwagen
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
max.	maximal
Mio.	Million
MRA	Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse (Mutual Recognition Agreement)
Mrd.	Milliarde
Nr.	Nummer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PEM-Konvention	Regionales Übereinkommen über Pan-Europa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln
RAPEX	Rapid Alert System for Non Food Consumer Products
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
S.	Seite
SCM-Übereinkommen	WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SES	Single European Sky
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SPS-Übereinkommen	WTO-Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
TBT-Übereinkommen	WTO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse
TRIPS-Übereinkommen	WTO-Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums
TTIP	Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership)
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
WEKO	Eidgenössische Wettbewerbskommission
WIPO	Weltorganisation des geistigen Eigentums
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)
z.B.	zum Beispiel
ZESA-Abkommen	Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit

1. Einleitung

1.1. Kontext des Postulats

Das Postulat Keller-Sutter „Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen“ wurde am 26. November 2013 im Ständerat eingereicht. Mit dem Postulat wird der Bundesrat eingeladen, die Vor- und Nachteile eines umfassenden Freihandelsabkommens (FHA) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) vertieft zu analysieren und dem heutigen bilateralen Vertragswerk gegenüberzustellen. Dabei sollen alle relevanten Aspekte (inklusive politische Realisierbarkeit) sowie die Vor- und Nachteile beider Wege umfassend untersucht und vergleichend dargestellt werden. Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats. Das Postulat wurde am 17. März 2014 im Ständerat angenommen.

Wie in seiner Stellungnahme festgehalten, ist der Bundesrat der Ansicht, dass die bilateralen Abkommen einen massgeschneiderten rechtlichen Rahmen bilden, welcher den besonderen, engen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU, ihrer Spezifität sowie der geografischen Lage der Schweiz im Zentrum Europas gerecht wird. Ein FHA Schweiz-EU besteht seit 1972.¹ Es erleichtert mittels Zollsenkungen den Warenverkehr zwischen den Vertragsparteien. Sein Anwendungsbereich ist auf Industrieprodukte und landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte beschränkt. Zudem erinnerte der Bundesrat in seiner Antwort daran, dass die bilateralen Abkommen I und II über den Warenverkehr und den Freihandel hinausgehen, indem sie in verschiedenen Bereichen binnenmarktähnliche Verhältnisse schaffen. Sie wurden abgeschlossen, weil den Bedürfnissen der Schweizer Wirtschaft im Bereich des Marktzugangs mit einem FHA allein nicht genügend Rechnung getragen werden konnte. Die bilateralen Abkommen wahren die Interessen der Schweiz weit umfassender, als dies mit einem FHA erreicht werden kann - beispielsweise im Bereich der gegenseitigen Anerkennung von Produktvorschriften, im Luftverkehr mit der gegenseitigen Gewährung der Verkehrsrechte oder durch verschiedene Kooperationsabkommen.

Vor dem Hintergrund der Abstimmung vom 9. Februar 2014 „Gegen Masseneinwanderung“ hat die Debatte über die Gestaltung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU an Intensität gewonnen. In diesem Zusammenhang wurde auch verschiedentlich die Bedeutung der bilateralen Abkommen mit der EU in Frage gestellt und die Idee eines umfassenden FHA als mögliche Alternative genannt.

Die vorliegende Analyse soll über die Unterschiede zwischen einem Freihandels- und einem Binnenmarktansatz Klarheit schaffen.

1.2. Einsetzung einer Begleitgruppe

Da die Fragestellung von breitem öffentlichem Interesse ist, wurde eine möglichst breite Abstützung des Berichts angestrebt. Neben mehreren Stellen der Bundesverwaltung wurden auch Vertreter der akademischen Welt in die Erarbeitung des vorliegenden Berichts einbezogen. Die externen Experten und die Stellen der Bundesverwaltung wurden im Rahmen einer Begleitgruppe einbezogen, welche die Arbeiten auf strategischer Ebene begleitet hat. Vertreten waren seitens der Bundesverwaltung die Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA) als federführendes Amt, das

¹ Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, SR 0.632.401

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (GS-WBF), das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS-UVEK), das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), das Staatssekretariat für Migration (SEM), die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV), das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), das Bundesamt für Justiz (BJ) und das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF). Als externe Experten wirkten Prof. Dr. Astrid Epiney (Universität Freiburg) und Prof. Dr. Reto Föllmi (Universität St. Gallen) mit.

Im Rahmen der vier Treffen der Begleitgruppe und der durchgeführten schriftlichen Konsultationsverfahren haben sich die Mitglieder der Begleitgruppe zur Stossrichtung, zum Vorgehen wie auch zur Struktur des Berichts geäußert und zum Berichtentwurf insgesamt Stellung nehmen können. Die Begleitgruppe unterstützt diesen Bericht.

2. Ausgangslage

2.1. Definition und Entwicklungen im Bereich FHA

Mit einem FHA gewähren sich die Parteien in Bezug auf bestimmte Handelshemmnisse gegenseitig eine präferenzielle Behandlung. Dies stellt eine Abweichung vom in der Welthandelsorganisation (WTO) geltenden Grundsatz der Meistbegünstigung dar. Die WTO-Abkommen – das allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) – lassen solche Präferenzabkommen zu, wenn gewisse Anforderungen erfüllt werden².

Freihandelsabkommen zielen im Allgemeinen darauf ab, die Entwicklung des Handels zu begünstigen, indem sie in ausgewählten Bereichen Handelshemmnisse an der Grenze oder Ungleichbehandlungen zulasten ausländischer Wirtschaftsakteure beseitigen oder vermindern. Sie sehen üblicherweise Marktzugangspflichten sowie verbindliche Regeln und Disziplinen vor. Im Unterschied zu den Mitgliedern einer Zollunion – wie sie die Mitgliedstaaten der EU bilden – können die Vertragsparteien eines FHA eine autonome Handelspolitik weiterführen und ihre Kompetenz in Sachen Abschluss von Handelsverträgen mit Drittparteien aufrechterhalten.

FHA der sogenannten ersten Generation beinhalten in erster Linie Bestimmungen über den Warenverkehr (insbesondere den Abbau von Zöllen und Massnahmen gleicher Wirkung) sowie fallweise Bestimmungen über den Schutz der Rechte an geistigem Eigentum.³

FHA der zweiten Generation enthalten über die Bereiche Warenverkehr und geistiges Eigentum hinaus zusätzlich substantielle Verpflichtungen, z.B. für den Handel mit Dienstleistungen, für die Investitionen, für Wettbewerb und für das öffentliche Beschaffungswesen⁴ sowie in neuerer Zeit auch Kohärenzbestimmungen zu handelsrelevanten Nachhaltigkeitsthemen.⁵

² Insbesondere muss weitgehend der gesamte bilaterale Handel durch das FHA abgedeckt sein.

³ Z.B. FHA der EFTA-Staaten mit Partnern im Raum Europa-Mittelmeer sowie das Abkommen mit der Südafrikanischen Zollunion (SACU).

⁴ Z.B. FHA der EFTA-Staaten mit Chile, dem Golfkooperationsrat, Mexiko, Singapur, Südkorea, Kolumbien, Peru und der Ukraine sowie das bilaterale Abkommen über Freihandel und wirtschaftliche Partnerschaft Schweiz-Japan.

⁵ Z.B. die FHA EFTA-Staaten-Zentralamerikanische Staaten, EFTA-Staaten-Hongkong und Schweiz-China.

Eine weitere Stufe der Marktzugangsliberalisierung kann jenseits des Freihandelsansatzes durch eine Angleichung der landesrechtlichen Produkterfordernisse und Vermarktungsvorschriften erreicht werden. Solche Vereinbarungen, welche eine Rechtsharmonisierung (d.h. im Kontext mit der EU eine EU-Rechtsübernahme oder eine vertraglich geregelte gegenseitige Anerkennung von Vorschriften) bedingen⁶, unterscheiden sich von FHA der ersten und der zweiten Generation dadurch, dass sie die eigenständige Anpassung der betroffenen nationalen Vorschriften einschränken, bzw. die staatsvertragliche Einrichtung gemeinsamer Genehmigungs- und Überwachungsmechanismen erfordern. Solche Vereinbarungen können unabhängig von einem FHA gemäss Artikel XXIV GATT und Artikel V GATS getroffen werden.

2.2. Definition eines „umfassenden FHA“

Für die Erarbeitung dieses Berichts ist der Begriff „umfassendes FHA“ zentral. Die Schwierigkeit einer zweckmässigen Definition besteht darin, dass es sich um ein dehnbare Konzept handelt, welches unterschiedliche Inhalte abdecken kann und wofür keine allgemein anerkannte Definition besteht.

Im Sinn der Vorstösse kann es nicht darum gehen, die materiellen Bestimmungen, welche im bilateralen Vertragswerk enthalten sind, mehr oder weniger unverändert unter dem neuen Namen „umfassendes FHA“ weiterzuführen. Im Postulat („Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen“) wird davon ausgegangen, dass sich ein umfassendes FHA von den Bilateralen unterscheiden würde, um als Ersatz oder Alternative zu den Bilateralen dienen zu können. Zwischen diesen beiden Ansätzen liegt ein beträchtlicher Unterschied, indem ein umfassendes FHA nicht darauf abzielt, durch Rechtsharmonisierung binnenmarktähnliche Verhältnisse zu schaffen.

Das erste typische Merkmal bestehender FHA, seien sie umfassend oder nicht, ist ein auf den Marktzugang im engeren Sinn, d.h. auf handelsbeschränkende Massnahmen an der Grenze und auf Ungleichbehandlungen ausländischer Produkte (und ggf. Dienstleistungen) im Landesrecht beschränkter Anwendungsbereich. Als konkrete Beispiele können bestehende FHA sowohl der Schweiz wie auch der EU herangezogen werden, welche der sog. zweiten Generation angehören (Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)-Hongkong,⁷ Schweiz-Japan,⁸ Schweiz-China,⁹ EU-Korea, EU-Singapur). Auch das noch nicht in Kraft getretene FHA zwischen der EU und Kanada (CETA) wird zum Vergleich herangezogen.

Das zweite Merkmal der FHA besteht darin, dass in diesem Rahmen keine Rechtsharmonisierung – in welcher Form auch immer – vorgesehen wird. Im Rahmen eines umfassenden FHA zwischen der Schweiz und der EU würden daher Marktzugangserleichterungen angestrebt, die ohne Rechtsharmonisierung (d.h. ohne Übernahme von EU-Recht und ohne vertraglich vereinbarte und überwachte Äquivalenz von Vorschriften) realisierbar sind. Dieser Ansatz entspricht im Übrigen auch allen FHA der EU, welche grundsätzlich keine Übernahme des EU-Acquis vorsehen.

⁶ Z.B. der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) oder einzelne bilateralen Verträge Schweiz-EU.

⁷ Freihandelsabkommen vom 21. Juni 2011 zwischen den EFTA-Staaten und Hongkong, China, SR 0.632.314.161

⁸ Abkommen vom 19. Februar 2009 über Freihandel und wirtschaftliche Partnerschaft zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Japan, SR 0.946.294.632.

⁹ Freihandelsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Volksrepublik China, SR 0.946.292.492

Da die Schweiz bereits über ein FHA der ersten Generation mit der EU (das FHA von 1972) verfügt, würde sich im Falle einer Ablösung der bilateralen Abkommen mit der EU durch ein "umfassendes FHA" also die Frage stellen, welche zusätzlichen Marktzugangsbereiche ohne Rechtsharmonisierung geregelt werden könnten.

In Bezug auf die Rechtsharmonisierung soll daran erinnert werden, dass die bilateralen Abkommen Schweiz-EU keinesfalls eine homogene, einheitliche Referenzgrösse bilden. Die bestehenden bilateralen Abkommen beruhen entweder auf einem klassischen Freihandelsansatz (wie das FHA von 1972, welcher keine Rechtsharmonisierung vorsieht), auf der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen der Schweiz und der EU (wie z.B. das Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse, unter dem die Äquivalenz der Vorschriften immer wieder neu sichergestellt und von beiden Vertragsparteien gutgeheissen werden muss) oder auf der zumindest teilweisen Übernahme von EU-Recht (z.B. das Landverkehrsabkommen), allenfalls mit dem Ziel einer kontinuierlichen Anpassungen an die Rechtsentwicklung in der EU (wie z.B. im Fall des Luftverkehrsabkommens und der Schengen/Dublin-Abkommen).

2.3. Das bilaterale Vertragswerk Schweiz-EU

Das bilaterale Vertragswerk besteht aus ungefähr zwanzig Hauptabkommen und gegen hundert weiteren bilateralen Abkommen und Vereinbarungen. Nachfolgend wird das bilaterale Vertragswerk zwischen der Schweiz und der EU summarisch dargestellt. Die relevanten Bestimmungen dieser Abkommen werden weiter unten vertieft analysiert.

Das erste Element dieses Vertragsnetzes ist das FHA von 1972, das insbesondere die Zölle im bilateralen Handel mit Industrieprodukten und verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten mit Ursprung in den Vertragsparteien beseitigt bzw. reduziert.

1989 folgte das Versicherungsabkommen,¹⁰ welches die Niederlassungsfreiheit auf Basis der Gegenseitigkeit garantiert: Schweizer Versicherer können im Bereich der direkten Schadensversicherung (Hausrats-, Kraftfahrzeug-, Reise-, Haftpflichtversicherungen usw.) gleichberechtigt Agenturen und Zweigniederlassungen im EU-Raum gründen oder erwerben. Gleiches gilt für EU-Versicherer in der Schweiz.

Nach der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) durch Volk und Stände am 6. Dezember 1992 hat die Schweiz seit 1994 Verhandlungen mit der EU geführt, welche sieben bilaterale Abkommen ergeben haben (Bilaterale I), die 1999 unterzeichnet wurden und 2002 in Kraft getreten sind, nachdem sie vom Volk mit grosser Mehrheit angenommen worden waren.¹¹ Der Abschluss der Bilateralen I war ein wichtiger Teil der Reformbemühungen nach dem schwachen Wirtschaftswachstum der Schweiz in den 1990er Jahren, das mit einer (für Schweizer Verhältnisse) hohen Arbeitslosigkeit einherging. Dem Zurückbleiben der Schweiz hinter den meisten anderen hochentwickelten Ländern sollte dabei u.a. mit einer verbesserten Sicherung des Marktzugangs zum EU-Binnenmarkt als Hauptabsatzmarkt der Schweizer Wirtschaft entgegengewirkt werden. Zahlreiche Firmen litten unter der Schlechterstellung gegenüber ihren Konkurrenten im EU-Raum. Entsprechend kam der Frage des Marktzugangs durch den Abbau regulatorischer Unterschiede, die sich als Handelshemmnisse auswirkten, eine hohe Bedeutung zu.

¹⁰ Abkommen vom 10. Oktober 1989 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung, SR 0.961.1

¹¹ Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft («Botschaft Bilaterale I»), BBl 1999 6159.

Bei den Bilateralen I handelt es sich – mit Ausnahme des Forschungsabkommens – um Abkommen, die eine Verbesserung des Marktzugangs – zumeist auf dem Weg der Annäherung oder Angleichung von Vorschriften – bezwecken:

- Mit dem Freizügigkeitsabkommen (FZA)¹² erhalten Staatsangehörige der Schweiz und der EU-Mitgliedstaaten das Recht, Arbeitsplatz und Aufenthaltsort innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei zu wählen. Voraussetzung ist, dass sie über einen gültigen Arbeitsvertrag verfügen, selbstständig erwerbend sind oder bei Nichterwerbstätigkeit ausreichend finanzielle Mittel nachweisen und umfassend krankenversichert sind. Ausserdem werden die Systeme der sozialen Sicherheit koordiniert sowie Berufsqualifikationen reglementierter Berufe gegenseitig anerkannt. Das FZA hat die Rekrutierung von Fachkräften für Schweizer Unternehmen deutlich vereinfacht.
- Das Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse (auch MRA - «Mutual Recognition Agreement» genannt)¹³ beinhaltet – basierend auf der Harmonisierung, d.h. vorliegend auf der Äquivalenz der Produktvorschriften – die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen für zahlreiche Industrieprodukte zwischen der Schweiz und der EU. So wird in 20 Produktbereichen (u.a. Maschinen, Fahrzeuge, Medizinprodukte, elektrische Geräte und Telekomgeräte) gegenseitig die Marktzulassung erleichtert und damit vertraglich eine Einbindung in den EU-Markt sichergestellt.
- Das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen¹⁴ weitet den Anwendungsbereich des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen aus. So erhalten Unternehmen der beiden Vertragsparteien Zugang zu zusätzlichen Beschaffungsmärkten.
- Das Landwirtschaftsabkommen¹⁵ erleichtert den Handel mit Agrarprodukten zwischen der Schweiz und der EU. Dies geschieht durch den Abbau tarifärer (durch Importkontingente und Zollreduktion) und nicht-tarifärer (durch gegenseitige Anerkennung von Produktvorschriften und Zulassungsbestimmungen sowie Abschaffung von Grenzkontrollen, etwa im Veterinärbereich) Handelshemmnisse in bestimmten Produktesegmenten.
- Das Landverkehrsabkommen¹⁶ öffnet den Strassen- und Schienenverkehrsmarkt für den Transport von Personen und Gütern zwischen der Schweiz und der EU. Mit dem Abkommen wird auch die schweizerische Verkehrspolitik der Verlagerung auf die Schiene europapolitisch abgesichert.
- Das Luftverkehrsabkommen¹⁷ regelt den gegenseitigen Marktzugang von Fluggesellschaften und ermöglicht damit eine Einbindung der Schweiz in den liberalisierten europäischen Luftverkehrsmarkt. Durch die gegenseitige Gewährung von Verkehrsrechten und die Verankerung eines Diskriminierungsverbots werden Schweizer Luftfahrtunternehmen und ihre europäischen Konkurrenten gleichgestellt.
- Das Forschungsabkommen legte die Grundlage für die Teilnahme der Schweiz an einem Teil der Forschungszusammenarbeit innerhalb der EU. Die spezifischen

¹² Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681

¹³ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, SR 0.946.526.81

¹⁴ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, SR 0.172.052.68

¹⁵ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, SR 0.916.026.81

¹⁶ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, SR 0.740.72

¹⁷ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr, SR 0.748.127.192.68

Abkommen von 2004 und 2007 ermöglichten der Schweiz jeweils die umfassende Teilnahme an den bezeichneten Programmen. Am 5. Dezember 2014 konnte ein Abkommen über eine Teilassoziiierung der Schweiz an der achten Generation der Forschungsrahmenprogramme 2014-2020 („Horizon 2020“) unterzeichnet werden.¹⁸

Das in der Folge zwischen der Schweiz und der EU ausgehandelte zweite Vertragspaket, die Bilateralen II, berücksichtigt weitere wirtschaftliche Interessen (Lebensmittelindustrie, Tourismus, Finanzplatz) und erweitert die Zusammenarbeit Schweiz–EU über den bisherigen Rahmen auf neue Bereiche:

- Das Schengen-Assoziierungsabkommen¹⁹ erleichtert den Reiseverkehr zwischen der Schweiz und der EU, indem es Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen der Schengen-Staaten (Binnengrenzen) aufhebt. Gleichzeitig stellt es gemeinsame Vorschriften für die Einreise in den Schengen-Raum auf, errichtet es eine einheitliche Politik für die Erteilung von Kurzaufenthaltsvisa und verbessert es die internationale Justiz- und Polizei-Zusammenarbeit im Kampf gegen Kriminalität. Das Dubliner Assoziierungsabkommen²⁰ zwischen der Schweiz und der EU stellt sicher, dass ein Asylgesuch nur von einem Staat im Dubliner Raum geprüft wird. Die Dubliner Kriterien sorgen für eine klare Zuständigkeitsregelung und verhindern so, dass Asylsuchende mehrere Gesuche stellen können oder von Staat zu Staat geschoben werden.²¹
- Mit dem Zinsbesteuerungsabkommen²² wird die Besteuerung von grenzüberschreitenden Zinszahlungen an natürliche Personen mit Steuersitz in der EU gewährleistet: die Schweizer Zahlstellen (beispielsweise Banken) erheben einen Steuerrückbehalt auf in der Schweiz anfallende Zinserträge von EU-Steuerpflichtigen (ähnlich der schweizerischen Verrechnungssteuer).
- Das Betrugsbekämpfungsabkommen²³ soll die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU bei der Bekämpfung von Schmuggel und anderen Deliktformen

¹⁸ Abkommen für wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ und an das Programm der Europäischen Atomgemeinschaft für Forschung und Ausbildung in Ergänzung zu „Horizont 2020“ sowie zur Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an den ITER-Tätigkeiten von „Fusion for Energy“, ABl. L 370 vom 30.12.2014, S. 3.

¹⁹ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, SR 0.362.31

²⁰ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags, SR 0.142.392.68

²¹ Seit der Unterzeichnung der Abkommen am 26. Oktober 2004 wurden der Schweiz 168 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands und vier Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands notifiziert (Stand März 2015). Je nach Inhalt des Rechtsaktes ist der Bundesrat oder das Parlament zuständig für ihre Übernahme. Im letzteren Fall besteht die Möglichkeit, das fakultative Referendum zu ergreifen. Für die Übernahme von 26 Weiterentwicklungen war oder ist die Zustimmung des Parlaments erforderlich: dazu gehören unter anderem die Einführung des Schengener Informationssystems (SIS), die Übernahme des Schengener Grenzkodex oder die Teilnahme an der Grenzschutzagentur FRONTEX.

²² Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über Regelungen, die den in der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen festgelegten Regelungen gleichwertig sind, SR 0.641.926.81

²³ Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen (SR 0.351.926.81). Das Abkommen über die Betrugsbekämpfung ist noch nicht in Kraft getreten. Seit 2009 wendet die Schweiz das Abkommen jedoch gegenüber denjenigen EU-Mitgliedstaaten vorzeitig an, die das Abkommen ebenfalls ratifiziert und eine Erklärung über eine vorzeitige Anwendung abgegeben haben. In der Folge wenden einige EU-Mitgliedstaaten, die EU sowie die Schweiz das Abkommen bereits an.

im Bereich indirekter Steuern (Zoll, Mehrwertsteuer, Verbrauchssteuern), im Bereich Subventionen sowie beim öffentlichen Beschaffungswesen verbessern.

- Mit dem Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse²⁴ ist das Protokoll Nr. 2 zum FHA Schweiz-EU von 1972,²⁵ welches den Handel mit landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten (beispielsweise Schokolade, Kaffee, Getränke, Biskuits, Teigwaren, Backwaren, Suppen, Saucen, usw.) regelt, grundlegend überarbeitet worden. Der industrielle Verarbeitungsteil ist beidseitig zollfrei. Das Protokoll Nr. 2 erlaubt es der Schweiz, für bestimmte verarbeitete Agrarrohstoffe weiterhin den Unterschied zwischen dem Inlandpreis und dem tieferen EU-Preis auszugleichen.
- Das Umwelt-Abkommen²⁶ regelt die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur (EUA), welche eines der wichtigsten Instrumente der europäischen Zusammenarbeit im Umweltbereich darstellt.
- Das Statistikabkommen²⁷ legt die Grundlage für eine einheitliche statistische Datenerhebung in der Schweiz und der EU. Damit wird der Zugang zu einer breiten Basis vergleichbarer Daten garantiert, welche wichtige Entscheidungsgrundlagen für Politik und Wirtschaft liefern.
- Das MEDIA-Abkommen²⁸ ermöglichte der Schweiz bis zu seinem Auslaufen 2013 die Teilnahme am EU-Filmförderungsprogramm «MEDIA 2007-2013». Ziel des Programms ist die Förderung von Entwicklung, Vertrieb und Vermarktung europäischer Filmproduktionen. Seit Anfang 2014 ist das MEDIA-Programm ein Bestandteil des EU-Kulturförderungsprogramms «Kreatives Europa». Für die Teilnahme der Schweiz besteht zurzeit keine vertragliche Grundlage.
- Das Ruhegehälterabkommen²⁹ verhindert eine Doppelbesteuerung der ehemaligen Beamten der EU mit Wohnsitz in der Schweiz.

Ausserdem wurden weitere Abkommen zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossen:

- Das Abkommen von 2004³⁰ zwischen der Schweiz und Europol, der EU-Strafverfolgungsbehörde, verbessert die Polizeizusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung internationaler Kriminalität und Terrorismus.
- Das Abkommen von 2008³¹ zwischen der Schweiz und Eurojust, der Einheit für justizielle Zusammenarbeit der EU, baut die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der schweren Kriminalität aus.

²⁴ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft zur Änderung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1972 in Bezug auf die Bestimmungen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse (SR 0.632.401.23)

²⁵ Protokoll Nr. 2 vom 22. Juli 1972 über bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse (SR 0.632.401.2)

²⁶ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur und dem Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (EIONET), SR 0.814.092.681

²⁷ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik, SR 0.431.026.81

²⁸ Abkommen vom 11. Oktober 2007 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft im audiovisuellen Bereich zur Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft am Gemeinschaftsprogramm MEDIA 2007, SR 0.784.405.226.8

²⁹ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von in der Schweiz ansässigen ehemaligen Beamten der Organe und Agenturen der Europäischen Gemeinschaften, SR 0.672.926.81

³⁰ Abkommen vom 24. September 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt, SR 0.362.2

³¹ Abkommen zwischen der Schweiz und Eurojust vom 27. November 2008, SR 0.351.6

- Mit dem Güterverkehrsabkommen von 1990 wurden die Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr zwischen der Schweiz und EU geregelt. Es vereinfachte die Zollabfertigung der Waren und koordinierte die Zusammenarbeit an den Grenzstellen. 2009 wurde es durch das neue Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit (ZESA-Abkommen)³² ersetzt. Das ZESA-Abkommen regelt zusätzlich die Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Sicherheitsrisiken im Warenverkehr und verhindert die Anwendung autonomer, die Wareneinfuhr aus Drittstaaten behindernder entsprechender EU-Massnahmen auf die Schweiz, wie etwa die Voranmeldepflicht für Importe.
- Das Bildungsabkommen von 2010 erlaubte der Schweiz die vollständige Beteiligung an den Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogrammen 2007–2013 der EU. Schweizerinnen und Schweizer erhielten somit einen gleichberechtigten Zugang zu allen Mobilitäts- und Zusammenarbeitsprojekten im Rahmen dieser Programme. Für die Teilnahme der Schweiz am neuen Bildungsprogramm 2014-2020 (Erasmus+) besteht zurzeit keine vertragliche Grundlage.
- Das Wettbewerbsabkommen³³ von 2013 ermöglicht eine effiziente Kooperation der Wettbewerbsbehörden beider Seiten zur Bekämpfung grenzübergreifender Wettbewerbsbeschränkungen, ohne die angesichts der engen wirtschaftlichen Verflechtung zwischen der Schweiz und der EU eine wirksame Umsetzung der nationalen Wettbewerbsvorschriften zunehmend schwierig wird.
- Das Satellitennavigationsabkommen³⁴ von 2013 gestattet der Schweiz die Teilnahme an den EU-Programmen Galileo und EGNOS. Galileo ist ein satellitengestütztes Navigationssystem, das die Abhängigkeit vom US-amerikanischen globalen Positionsbestimmungssystem (GPS) reduzieren soll. Bei EGNOS handelt es sich um ein regionales Navigationssystem, das globale Satellitensignale punkto Genauigkeit und Zuverlässigkeit verbessert.
- Das EASO-Partizipationsabkommen³⁵ von 2014 sieht die Beteiligung der Schweiz am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) vor. Seine wichtigste Aufgabe ist die operationelle Unterstützung von Dublin-Staaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderem Druck ausgesetzt sind.
- Die Vereinbarung zur Rüstungszusammenarbeit mit der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA)³⁶ von 2012 ermöglicht der Schweiz die frühzeitige Erkennung rüstungspolitischer Entwicklungen und den Zugang zur multilateralen Rüstungskooperation in Europa, v.a. in den Bereichen Forschung und Entwicklung sowie Beschaffung und Instandhaltung.

2.4. Vorgehensweise

Gemäss Postulat soll vorliegend ein vertiefter Vergleich zwischen einem umfassenden FHA und dem bilateralen Vertragswerk vorgenommen werden. Wie oben dargelegt ist

³² Abkommen vom 25. Juni 2009 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen, SR 0.631.242.05

³³ Abkommen vom 17. Mai 2013 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die Zusammenarbeit bei der Anwendung ihrer Wettbewerbsrechte, SR 0.251.268.1.

³⁴ Kooperationsabkommen vom 18. Dezember 2013 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die europäischen Satellitennavigationsprogramme, SR 0.741.826.8

³⁵ Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Festlegung der Modalitäten ihrer Beteiligung am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen. Diese Vereinbarung wird erst in Kraft treten, sobald sie vom schweizerischen und vom europäischen Parlament genehmigt wird.

³⁶ Rahmenvereinbarung vom 16. März 2012 für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Verteidigungsagentur und dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport der Schweizerischen Eidgenossenschaft

hierfür eine klare Definition des Begriffs „umfassendes FHA“ zentral. Dabei kann primär festgehalten werden, dass ein umfassendes FHA vor dem Hintergrund des Postulats grundsätzlich ein Marktzugangsabkommen darstellt, das nicht auf einer vertraglichen Rechtsharmonisierung (d.h. keine Übernahme von EU-Recht und keine vertraglich vereinbarte und überwachte Äquivalenz) basiert und grundsätzlich keine Kooperationsbereiche einschliesst.

Im Rahmen der nachfolgenden Kapitel 3 bis 9 wird sektoriell für die einzelnen Marktzugangsbereiche (Warenverkehr, Dienstleistungsverkehr, Personenverkehr, Kapitalverkehr, öffentliches Beschaffungswesen, horizontale Fragen, institutionelle Mechanismen) eine Analyse durchgeführt. Zuerst wird jeweils die Tiefe des im Rahmen von bestehenden FHA der Schweiz und der EU mit Drittstaaten gewährten Marktzugangs anhand konkreter Beispiele illustrativ dargelegt und daraus der mögliche Inhalt eines umfassenden FHA zwischen der Schweiz und der EU abgeleitet. In einem zweiten Schritt werden jeweils die Bestimmungen der relevanten bilateralen Abkommen Schweiz-EU und die regulatorischen Spielräume, die sich in diesem Rahmen ergeben, dargestellt. Schliesslich werden die Bestimmungen eines möglichen umfassenden FHA den bilateralen Abkommen gegenübergestellt. Dabei werden auch die materiellen und wirtschaftlichen Folgen abgeschätzt, die mit einem Übergang zu einem umfassenden FHA verbunden wären.

In Kapitel 10 soll basierend auf der vorangehenden Analyse aufgezeigt werden, inwiefern sich ein umfassendes FHA vom bilateralen Vertragswerk unterscheiden würde und welche Aspekte dabei zu berücksichtigen sind. Ein Übergang zu einem umfassenden FHA hätte voraussichtlich – im Vergleich zum heutigen bilateralen Weg – auch Auswirkungen auf die laufenden Verhandlungen mit der EU im Marktzugangsbereich sowie auf den Nicht-Marktzugangsbereich (Kooperationsbereiche, Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei, Justiz und Migration sowie Steuerfragen).

Die Schlussfolgerungen der Analyse finden sich in Kapitel 11.

3. Warenverkehr

Im Bereich des internationalen Warenverkehrs gründet die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik massgeblich auf dem GATT. Hauptziel des GATT ist es, Handelsschranken in Form von Zöllen und Massnahmen, die sich wie Zölle auswirken, abzubauen. Die WTO-Regeln sind auch für die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU relevant, unabhängig davon, ob die bilateralen Abkommen oder ein umfassendes FHA zur Anwendung kommen. Folgende WTO-Abkommen sind im Bereich des Warenverkehrs von Interesse:

- GATT³⁷
- Übereinkommen über die Landwirtschaft³⁸
- Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen (SPS-Übereinkommen)³⁹
- Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen)⁴⁰

³⁷ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947, SR 0.632.21. Geändert durch den Anhang 1A.1 des Abkommens vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, SR 0.632.20

³⁸ Anhang 1A.3 des Abkommens vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, SR 0.632.20

³⁹ Anhang 1A.4 des Abkommens vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, SR 0.632.20

- Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmassnahmen⁴¹
- Übereinkommen über Ursprungsregeln⁴²
- Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen (SCM-Übereinkommen)⁴³
- Antidumping-Übereinkommen.⁴⁴

3.1. FHA-Ansatz

Tarifäre Massnahmen

Gestützt auf Art. XXIV des GATT ist die Errichtung von regionalen und bilateralen Freihandelszonen erlaubt, unter der Bedingung, dass ein FHA annähernd den gesamten Handel zwischen den jeweiligen Vertragspartnern erfasst.

Industriegüter

Im Rahmen des GATT wird u.a. die Festschreibung sowie die schrittweise Senkung von Zollsätzen (Art. II GATT) angestrebt.

Die Schweiz strebt im Rahmen ihrer FHA den gegenseitigen Abbau aller Zölle für Industriegüter an. Während dieses Ziel bisher mit industrialisierten Freihandelspartnern mit höchstens geringfügigen Ausnahmen erreicht wurde, bestehen gewisse Entwicklungs- und Schwellenländer auf einem asymmetrischen Zollabbau, bei welchem die weniger entwickelte Vertragspartei ihre Zölle auf sensiblen Industrieprodukten z.T. erst nach einer Übergangsfrist abbaut oder bei besonders sensiblen Produkten nur einen teilweisen Zollabbau zugesteht, bzw. diese ganz von den Konzessionen unter dem Abkommen ausschliesst.

Im FHA EFTA-Staaten-Kanada⁴⁵ hat Kanada seine Zölle auf Industrieprodukten, mit wenigen, für die Schweiz unbedeutenden Ausnahmen vollständig abgebaut. Die EFTA-Staaten haben alle Zölle für Industriegüter aus Kanada ebenfalls beseitigt. Im Rahmen des FHA Schweiz-China werden die verbleibenden Schweizer Zölle auf chinesischen Industriewaren beseitigt. Umgekehrt wird der grösste Teil der Schweizer Industrieexporte nach China – z.T. mit Übergangsfristen – ganz oder teilweise von Zöllen befreit. Im FHA Schweiz-Japan hat Japan die Zölle auf Industriewaren mit geringfügigen Ausnahmen beseitigt. Die Schweiz wiederum gewährt Japan Zollfreiheit für alle Industriegüter.

Auch die EU strebt im Rahmen ihrer FHA Zollfreiheit für Industriegüter an. Im FHA EU-Korea werden nahezu alle Zölle auf Industrieprodukten vollständig beseitigt. Im künftigen CETA EU-Kanada sollen die Zölle für Industriegüter, z.T. mit Übergangsfristen, vollständig abgeschafft werden.

⁴⁰ Anhang 1A.6 des Abkommens vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, SR 0.632.20

⁴¹ Anhang 1A.7 des Abkommens vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, SR 0.632.20

⁴² Anhang 1A.11 des Abkommens vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, SR 0.632.20

⁴³ Anhang 1A.13 des Abkommens vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, SR 0.632.20

⁴⁴ Anhang 1A.8 des Abkommens vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, SR 0.632.20

⁴⁵ Freihandelsabkommen vom 26. Januar 2008 zwischen den EFTA-Staaten und Kanada, SR 0.632.312.32

Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte

Insbesondere aus Sicht der Schweiz nehmen die Verarbeitungsprodukte aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen (bspw. Schokolade) eine Sonderstellung zwischen Industrie (Freihandel) und Landwirtschaft (Agrarschutz) ein, da sie sowohl aus einem industriellen Verarbeitungsteil als auch aus einem landwirtschaftlichen Rohstoffteil bestehen.

Bei den Zöllen auf verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten bietet die Schweiz im Rahmen ihrer FHA für den industriellen Verarbeitungsteil einen vollständigen Zollabbau an. Für den landwirtschaftlichen Rohstoffteil verfolgt die Schweiz – gestützt auf das sog. "Schoggigesetz"⁴⁶ – gegenüber ihren Freihandelspartnern den Ansatz, den Preisausgleichmechanismus beizubehalten. Ziel ist es, die höheren Inlandpreise für Agrarrohstoffe zwischen der Schweiz und dem Ausland durch Importzölle bzw. Ausfuhrbeiträge auszugleichen.

Ausfuhrseitig konnte dieser Ansatz nicht mit allen Verhandlungspartnern durchgesetzt werden. So sind im Rahmen des FHA Schweiz-Japan Ausfuhrbeiträge im bilateralen Warenverkehr mit wenigen Ausnahmen generell verboten. Eine Reihe anderer Länder⁴⁷ wiederum lehnen Ausfuhrbeiträge für jene landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte ab, welche im präferenziellen Verkehr ins Partnerland exportiert werden.

Agrarbasisprodukte

Die Landwirtschaft ist ebenfalls von den WTO-Regeln betroffen. Im Rahmen des GATT sind heute die Zölle für alle Agrarprodukte konsolidiert. Dies bedeutet, dass die Zölle für einzelne Landwirtschaftsprodukte eine Obergrenze nicht überschreiten dürfen. Die meisten Importrestriktionen in anderer Form als Zölle, wie etwa Kontingente, wurden mittels eines Verfahrens, das sich „Tarifizierung“ nennt, ebenfalls in Zölle umgewandelt. Dies hat die Vorhersehbarkeit auf den Märkten für Landwirtschaftsprodukte deutlich verbessert. Im Rahmen des WTO-Übereinkommens über die Landwirtschaft sind die WTO-Mitglieder übereingekommen, in Zukunft den Marktzugang weiter zu verbessern und Subventionen, die den landwirtschaftlichen Handel verzerren, abzubauen.

Im Rahmen der FHA mit Drittstaaten beschränkt die Schweiz im Bereich Landwirtschaft üblicherweise ihre Zollkonzessionen auf ausgewählte nicht-sensible landwirtschaftliche Produkte. Die Konzessionen bestehen in der Senkung oder Beseitigung der Zölle innerhalb der bestehenden WTO-Zollkontingente und für einzelne Produkte von spezifischem Interesse für den jeweiligen Freihandelspartner. Gleichzeitig strebt die Schweiz einen präferenziellen Marktzugang für ihre eigenen Agrarprodukte mit Exportchancen an.

Im Rahmen des bilateralen Landwirtschaftsabkommens Schweiz-Kolumbien⁴⁸ gewähren sich die Parteien wie in den anderen FHA der EFTA-Staaten bzw. der Schweiz Zollkonzessionen auf einer beschränkten Zahl ausgewählter Produkte. Die Schweiz hat Kolumbien namentlich Konzessionen auf Bananen, tropischen Früchten und gewissen Blumen eingeräumt. Soweit anwendbar bewegen sich die Zugeständnisse der Schweiz im Rahmen der WTO-Zollkontingente und der saisonalen Einschränkungen. Im

⁴⁶ Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten, SR 632.111.72.

⁴⁷ Südafrikanische Zollunion (SACU), Kanada, Peru, Kolumbien, Zentralamerikanische Staaten (Costa Rica und Panama), Bosnien und Herzegowina

⁴⁸ Abkommen vom 25. November 2008 über die Landwirtschaft zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Kolumbien, SR 0.632.312.631.1

Gegenzug gewährt Kolumbien der Schweiz Zollkonzessionen oder einen zollfreien Zugang für eine Reihe von Produkten, insbesondere Trockenfleisch, Apfelsaft, Traubenmost, Wein, Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse. Zudem räumt Kolumbien der Schweiz Zollfreikontingente und Zollkonzessionen für Käse ein.

Die EU hat im Rahmen ihres FHA mit Korea eine weitgehende Liberalisierung im Bereich der Agrargüter ausgehandelt, wobei nur eine begrenzte Zahl von Produkten ausgenommen ist. Das CETA EU-Kanada sieht ebenfalls eine sehr breite Liberalisierung des Handels mit Agrargütern vor. So werden Zölle für Landwirtschaftsprodukte in hohem Masse beseitigt (EU-seitig Abbau von 93,6% der bestehenden landwirtschaftlichen Zolltarifpositionen auf 0% bei Inkrafttreten; für Kanada 92%).

Handelsdisziplinen

In diesem Bereich kommen auch in FHA grundsätzlich die Regeln des GATT zur Anwendung, insbesondere beim Inländerprinzip, bei den internen Abgaben und Rechtsvorschriften, den Bestimmungen zu den Staatsunternehmen, dem Verbot mengenmässiger Beschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung, den Schutzmassnahmen und den Ausnahmebestimmungen.

Die meisten FHA verweisen auf die Rechte und Pflichten im Rahmen der WTO. Z.B. verweist das FHA EFTA-Staaten-Hongkong oder das FHA Schweiz-China auf die Bestimmungen zu mengenmässigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung, zur Nichtdiskriminierung durch die Anwendung interner Abgaben und Rechtsvorschriften, zu allgemeinen Ausnahmen namentlich zum Schutz der öffentlichen Ordnung, von Gesundheit und Leben sowie der nationalen Sicherheit. Darüber hinaus verpflichten sich die Vertragsparteien in Bezug auf Anti-Dumping dazu, entweder die entsprechende WTO-rechtliche Bestimmung (Anti-dumping Abkommen) anzuwenden oder gar gegenseitig auf solche Massnahmen zu verzichten. Eine bilaterale Schutzklausel ermöglicht es hingegen, im Fall von Marktstörungen zeitlich limitierte Schutzmassnahmen bei der Marktöffnung zu ergreifen. Auch die allgemeine Schutzklausel des WTO-Abkommens bleibt anwendbar und in den FHA wird auf die entsprechenden Abkommen in der WTO verwiesen. Fallweise werden zusätzliche Verfahren vereinbart, die über den WTO Verpflichtungen gehen, so z.B. Konsultationsmechanismen.

Ursprungsregeln und Handelserleichterungen

Ursprungsregeln

Die Zollfreiheit gilt nur innerhalb der Freihandelszone, die Freihandelspartner definieren ihre Aussenzölle und Kontingente gegenüber Drittstaaten eigenständig. Aus diesem Grund findet an den Grenzen der Freihandelspartner weiterhin eine Zollabfertigung statt. Es soll dabei u.a. sichergestellt werden, dass die importierten Waren nur dann von den Vorzugsbestimmungen des FHA profitieren, wenn diese ihren Ursprung im Gebiet der Vertragsparteien haben. Im Rahmen eines FHA legen die präferenziellen Ursprungsregeln fest, ob eine Ware ihren «*Ursprung*» in einer der Vertragsparteien hat. Der Status des «*Ursprungserzeugnisses*» ist ausschlaggebend für die Gewährung einer Zollreduktion gemäss einem FHA. Um diesen Ursprungsstatus zu erlangen, muss eine Ware entweder in einer der Vertragsparteien des FHA «*vollständig gewonnen oder hergestellt*» oder «*ausreichend verarbeitet*» worden sein.

Im Rahmen der WTO wurde 1994 das Übereinkommen über Ursprungsregeln abgeschlossen. Dieses sieht eine weltweite Harmonisierung der nicht-präferenziellen

bzw. „autonomen“ Ursprungsregeln vor. Zurzeit werden üblicherweise in den FHA selber die präferenziellen Ursprungsregeln festgelegt. Inhaltlich sind die Ursprungsregeln der verschiedenen FHA weltweit zwar zu einem gewissen Grad vergleichbar, enthalten jedoch auch zahlreiche, z.T. signifikante Unterschiede, da sie das Resultat individueller Verhandlungen sind.

Im Regionalen Übereinkommen über Pan-Europa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln (PEM-Konvention)⁴⁹ sind präferenzielle Ursprungsregeln vorgesehen, welche von allen Vertragsparteien angewendet werden und welche die Voraussetzung bilden für eine Ursprungskumulation zwischen Freihandelspartnern. Die PEM-Konvention, die für 23 Vertragsparteien Europas und des Mittelmeerraums gilt (inkl. die EU und die Schweiz), sieht in allen bilateralen FHA zwischen den Unterzeichnerstaaten identische Ursprungsregeln vor, wodurch eine diagonale Kumulationszone geschaffen werden kann. Die Ursprungskumulation kann im Handel zwischen allen Unterzeichnerstaaten zur Anwendung kommen, die jeweils untereinander FHA mit einem Verweis auf die PEM-Ursprungsregeln abgeschlossen haben.

Handelserleichterungen

In der Regel enthalten moderne FHA Bestimmungen über Handelserleichterungen wie z.B. das FHA EFTA-Staaten-Hongkong oder das FHA Schweiz-China. Sie verpflichten die Vertragsparteien insbesondere zur Beachtung internationaler Standards bei der Ausgestaltung von Zollverfahren sowie zur Zusammenarbeit mit den Zollbehörden der anderen Vertragspartei im Hinblick auf die Vermeidung unnötiger administrativer Handelshemmnisse, beispielsweise durch erhöhte Transparenz und die Nutzung von Informationstechnologien. Das CETA EU-Kanada sieht ebenfalls Bestimmungen über die Erleichterung des Handels und der Zollformalitäten vor – diese beschränken sich allerdings auf Vorabentscheidungen über den Ursprung oder die tarifäre Klassifizierung, auf automatisierte Zollverfahren, insoweit dies möglich ist, und auf die Einrichtung eines transparenten und unparteiischen Systems zur Behandlung von Beschwerden.

Technische Handelshemmnisse

Industrieprodukte

Unterschiedliche Produktvorschriften sowie die Nichtanerkennung von nationalen Konformitätsbewertungen sind ein wichtiger Grund dafür, dass selbst nach erfolgtem Zollabbau weiterhin Handelshemmnisse im internationalen Warenverkehr bestehen. Diese werden als sog. technische (oder nicht-tarifäre) Handelshemmnisse bezeichnet.

In diesem Bereich kommt grundsätzlich das TBT-Übereinkommen zur Anwendung. Das TBT-Übereinkommen gilt für die technischen Vorschriften, die Normen und die Konformitätsbewertungsverfahren. Es verlangt, dass in- und ausländische Produkte gleich behandelt werden und dass der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung zwischen ausländischen Erzeugnissen zur Anwendung kommt. Es sieht vor, dass nationale technische Vorschriften sowie damit zusammenhängende Verfahren zur Konformitätsbewertung keine unnötigen Handelshemmnisse bewirken dürfen (Grundsatz der Verhältnismässigkeit). Das TBT-Übereinkommen fördert ebenfalls die Konvergenz der nationalen technischen Vorschriften, indem es (ohne Verpflichtung) die Übernahme von internationalen Normen empfiehlt. Weiter ermuntert es die Mitglieder der WTO, die

⁴⁹ Regionales Übereinkommen über Pan-Europa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln, SR 0.946.31

Gleichwertigkeit der nationalen technischen Vorschriften anderer Mitgliedstaaten sowie der darauf beruhenden Konformitätsbewertungen anzuerkennen.⁵⁰

Die meisten FHA verweisen auf die Rechte und Pflichten im Rahmen der WTO. Z.B. verweist das FHA EFTA-Staaten-Hongkong auf das TBT-Übereinkommen. Darüber hinaus sieht das FHA EFTA-Staaten-Hongkong die Intensivierung der bilateralen Zusammenarbeit, die Bezeichnung von Kontaktstellen für Fragen zu technischen Vorschriften sowie die Abhaltung von Ad-hoc-Konsultationen zur Lösung von Fragen bezüglich Handelshemmnissen vor.

Im FHA Schweiz-Japan wird eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der technischen Regulierungen, der Normen und der Konformitätsbewertung vorgesehen, einschliesslich der Möglichkeit, gegebenenfalls sektorspezifische Vereinbarungen zu treffen. Diese Zusammenarbeit soll sowohl bei der technischen Regulierung als auch bei der Konformitätsbewertung den Gebrauch internationaler Standards fördern. Zur Verstärkung der WTO-Regeln wird die Anerkennung der Akkreditierung auf der Basis von internationalen Normen erleichtert. Im Rahmen einer von der Schweiz und Japan abgegebenen gemeinsamen Erklärung bestätigen die beiden Länder die Absicht, ihre Zusammenarbeit auf dem Gebiet der technischen Regulierung, der Normen und der Konformitätsbewertungen zu verstärken und auf diese Weise unnötige Handelshemmnisse abzubauen.

Das FHA EU-Korea enthält einige allgemeine Verpflichtungen in Bezug auf technische Handelshemmnisse, darunter die Zusammenarbeit in den Bereichen der technischen Vorschriften und Konformitätsbewertungen, die die Verpflichtungen im TBT-Übereinkommen konkretisieren. Das Abkommen enthält vier sektorspezifische Anhänge (Elektrotechnische Waren, Kraftfahrzeuge und Teile davon, Arzneimittel und Medizinprodukte sowie Chemikalien). Insbesondere technische Handelshemmnisse im Kraftfahrzeugsektor werden in der EU als die grössten Hindernisse für Ausfuhren nach Korea empfunden. Um diesen Problemen zu begegnen, wurden Bestimmungen in das FHA aufgenommen, nach denen Korea für alle seine massgeblichen technischen Vorschriften einseitig die Gleichwertigkeit internationaler Regelungen oder von EU-Vorschriften anerkennt. Das bedeutet, dass EU-Hersteller ihre nach EU-Spezifikationen hergestellten Kraftfahrzeuge nicht mehr wesentlich verändern müssen, wenn sie diese nach Korea exportieren wollen. In der EU durchgeführte Prüfungen zum Nachweis der Einhaltung der EU-Vorschriften werden von Korea anerkannt. So bringt die Gleichwertigkeit mit den europäischen Vorschriften für On Board Diagnosesysteme (OBD; Fehlererkennungssystem der Abgasreinigungsanlage) auch eine erhebliche Kostenersparnis für EU-Produzenten, denn die koreanischen Anforderungen für benzinbetriebene Kraftfahrzeuge beruhen eigentlich auf kalifornischen Vorschriften in diesem Bereich. Das FHA zwischen der EU und Korea machte substanziellen Änderungen in der koreanischen Gesetzgebung notwendig, namentlich für elektrotechnische Produkte und Fahrzeuge.

Das zwischen der EU und Kanada ausgehandelte CETA übernimmt ebenfalls die Schlüsselbestimmungen des TBT-Übereinkommens und verstärkt sie. Ein Protokoll soll Kanada und der EU gestatten, die Konformitätsbewertungsstellen der anderen Vertragspartei gegenseitig anzuerkennen. Falls die Vertragsparteien diese Verfahrensbestimmungen umsetzen, so würde dies ermöglichen, dass Produkte durch dieselbe Prüfstelle sowohl für den EU- als auch für den kanadischen Markt bewertet werden könnten. Weil das Abkommen nicht auf einer Rechtsharmonisierung basiert,

⁵⁰ Vgl. http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm4_f.htm
http://www.wto.org/french/tratop_f/tbt_f/tbt_f.htm [FR]

[FR];

müssten die Produkte jedoch weiterhin zweimal geprüft werden, einmal nach den EU-Vorschriften und ein weiteres Mal nach jenen Kanadas, was die Herstellung unterschiedlicher Produkteserien für die beiden Märkte bedingen kann.

Landwirtschaftsbereich

Die grundlegenden Regeln betreffend nicht-tarifäre Handelshemmnisse in diesem Bereich sind im SPS-Übereinkommen dargestellt, welches das TBT-Übereinkommen über die technischen Handelshemmnisse ergänzt. Das SPS-Übereinkommen erlaubt es den Ländern, eigene Normen aufzustellen, sofern diese auf einer wissenschaftlichen Grundlage basieren. Solche Normen dürfen jedoch nur insoweit angewandt werden, als sie für den Schutz der Gesundheit oder des Lebens von Personen und Tieren oder zum Schutz von Pflanzen notwendig sind. Ausserdem dürfen sie keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung gegenüber Ländern, wo identische oder ähnliche Bedingungen herrschen, nach sich ziehen. Die Länder werden ermuntert, existierende internationale Normen, Richtlinien und Empfehlungen anzuwenden.⁵¹

Die Regeln über sanitäre und phytosanitäre Massnahmen im Rahmen des FHA Schweiz-Japan sind identisch mit denjenigen des SPS-Übereinkommens. Ergänzend besteht die Möglichkeit der Durchführung bilateraler, auf wissenschaftlichen Kriterien beruhender Konsultationen zu Fragen betreffend sanitäre und phytosanitäre Massnahmen.

Im Rahmen des CETA EU-Kanada wurde vereinbart, die in der WTO eingegangenen Verpflichtungen betreffend sanitäre und phytosanitäre Massnahmen zu bekräftigen und zu konsolidieren. Das CETA übernimmt und aktualisiert das bestehende Veterinärabkommen Kanada-EU und etabliert einen Kooperationsrahmen für alle Bereiche der Bestimmungen über Tiergesundheit, Pflanzenschutz und Lebensmittelsicherheit. Kanada und die EU sind ebenfalls übereingekommen, proaktiv die Äquivalenz ihrer gegenseitigen Inspektions- und Zertifizierungssysteme anzugehen. Das FHA EU-Korea beinhaltet im gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Bereich besondere Verpflichtungen im Hinblick auf Transparenz, Konsultation und die Arbeit in Richtung Verständigung über internationale Normen sowie die Gewährleistung der Gleichbehandlung aller EU-Mitgliedstaaten. Zudem soll ein Verfahren für die Anerkennung von Betrieben für Erzeugnisse tierischen Ursprungs entwickelt werden.

3.2. Bilaterales Vertragswerk Schweiz-EU

Tarifäre Massnahmen

Industrieprodukte

Gestützt auf das FHA Schweiz–EU von 1972 wurden Zölle und Abgaben gleicher Wirkung für Industriewaren zwischen der Schweiz und der EU vollständig abgebaut. Die Einführung neuer Zölle ist verboten. Ebenso sieht das Abkommen ein Verbot mengenmässiger Beschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung vor.

Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte

⁵¹ http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm4_f.htm
http://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/sps_f.htm [FR]

[FR];

Das FHA Schweiz-EU regelt im Protokoll Nr. 2 die zolltarifäre Behandlung von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten. Der industrielle Verarbeitungsteil ist beidseitig zollfrei, während die Kostenunterschiede bei den verarbeiteten Agrarrohstoffen durch die Schweiz bei der Ein- und der Ausfuhr ausgeglichen werden können. Die EU baut ihre Zölle für alle vom Abkommen erfassten landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte aus der Schweiz vollständig ab und verzichtet bei Ausfuhren in die Schweiz grundsätzlich auf die Gewährung von Exportbeiträgen. Die Schweiz begrenzt ihre Zölle und Exportsubventionen auf die Höhe der Differenz der Rohstoffpreise zwischen der Schweiz und der EU. Dem wegen höherer Beschaffungskosten bestehenden Wettbewerbsnachteil der Schweizer Nahrungsmittelindustrie wird dadurch Rechnung getragen. Für eine Reihe von weiteren Verarbeitungsprodukten wurde Freihandel vereinbart, d.h. für diese Produkte beseitigt auch die Schweiz sämtliche Zölle und Ausfuhrbeiträge.

Das Protokoll Nr. 2 zum FHA Schweiz-EU ist ein rein tarifäres Abkommen, das keine Rechtsharmonisierung vorsieht. Es stellt nicht auf die Gleichwertigkeit der jeweiligen Gesetzgebung ab und sieht auch keine Rechtsübernahme vor.⁵²

Agrarbasisprodukte

Zollkonzessionen für einzelne Agrarbasisprodukte werden im Rahmen des Landwirtschaftsabkommens Schweiz-EU geregelt. Tarifäre Konzessionen werden vor allem bei Käse, wo im Handel zwischen der Schweiz und der EU seit dem 1. Juni 2007 vollständige Zollfreiheit herrscht, sowie in den Bereichen Früchte und Gemüse, Gartenbau sowie Fleisch- und Weinspezialitäten gewährt (zumeist Zollsenkungen im Rahmen von Kontingenten).

Handelsdisziplinen

Das FHA Schweiz-EU von 1972 sieht bezüglich Handelsdisziplinen WTO-vergleichbare Regeln vor (Verbot von neuen mengenmässigen Ausfuhr- und Einfuhrbeschränkungen bzw. Massnahmen gleicher Wirkung, keine diskriminierende Behandlung der Erzeugnisse einer Vertragspartei durch Massnahmen oder Praktiken interner steuerlicher Art) oder verweist auf WTO-Regeln (damals GATT), wie z.B. im Anti-dumping Bereich.

Ursprungsregeln und Handelserleichterungen

Ursprungsregeln

Im Rahmen des FHA Schweiz-EU von 1972 sieht das Protokoll Nr. 3 u.a. die sogenannte diagonale Ursprungskumulation vor. Diese ermöglicht, dass ein Ursprungserzeugnis (ein Produkt) im Sinne des Abkommens in bestimmten Staaten Europas weiterbearbeitet werden kann, ohne seinen Präferenzstatus (Zollbefreiung) zu verlieren.⁵³ Im Rahmen des Euro-Med-Kumulationssystems wurde mit der schrittweisen Ausdehnung der Möglichkeit einer Ursprungskumulation für Freihandelswaren auf alle Mittelmeerländer begonnen.⁵⁴ Mit der Unterzeichnung der PEM-Konvention wurde das

⁵² Vgl. Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Bilaterale II») vom 1. Oktober 2004, BBl 2004 5965, S. 6006.

⁵³ Paneuropäisches System zur Kumulation des Ursprungs: EU-27, EFTA-4, Türkei.

⁵⁴ Als Mittelmeerländer gelten Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Syrien, Tunesien, Westjordanland und des Gazastreifen.

Kumulationssystem, das künftig auch auf die Länder im Westbalkan ausgedehnt wird, einen wichtigen Schritt weiter gebracht.⁵⁵

Handelserleichterungen

Das ZESA-Abkommen ersetzt das Güterverkehrsabkommen von 1990. Darin werden die Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr zwischen der Schweiz und der EU geregelt und ein gemeinsamer Zollsicherheitsraum geschaffen.

Im Rahmen des Abkommens werden (bereits seit 1990) die Grenzkontrollen und -formalitäten zwischen der Schweiz und den EU-Staaten im Güterverkehr vereinfacht und beschleunigt. Dazu wurden unter anderem die Öffnungszeiten der Zollstellen auf beiden Seiten der Grenzen aufeinander abgestimmt und wo nötig verlängert. Die Abfertigungskompetenzen der jeweiligen Dienststellen wurden einander angeglichen, die Gleichwertigkeit der Kontrollen und Dokumente wurde gegenseitig anerkannt, und die Warenkontrolle erfolgt nunmehr nach dem Stichprobenprinzip. Ferner wurden gemeinsam betriebene Zollanlagen und Transitschnellspuren eingeführt. Der Verkehrsfluss über die Grenzen ist dank dem Abkommen auch bei Streiks, Naturkatastrophen usw. gewährleistet, ebenso die gegenseitige Information der Behörden bei schweren Störungen.

Mit der Änderung des Zollkodex führte die EU auf den 1. Juli 2009 Sicherheitsmassnahmen im Güterverkehr von und nach Nicht-EU-Mitgliedstaaten ein, darunter eine Voranmeldspflicht für Warenimporte aus bzw. für Warenexporte nach Drittstaaten. Basierend auf dem ZESA-Abkommen ist keine Voranmeldung im Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU nötig. Es regelt ausserdem die Modalitäten der weiteren Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich. Die Schweiz wird in Zollsicherheitsfragen grundsätzlich gleich wie ein EU-Mitgliedsstaat behandelt. Die beiden Vertragspartner anerkennen gegenseitig die Gleichwertigkeit ihrer auf ihrem jeweiligen Gebiet anwendbaren Sicherheitsstandards. Um die Gleichwertigkeit zu gewährleisten, werden u.a. eine gleiche Auslegung, eine zeitgleiche Umsetzung der Rechtsentwicklungen der EU und eine Mitwirkung der Schweiz an der Ausarbeitung künftiger Rechtsentwicklungen vorgesehen. Dies führt auch dazu, dass der Warenverkehr zwischen der Schweiz und den Nicht-EU-Mitgliedstaaten den neuen EU-Sicherheitsvorschriften betreffend Vorausanmeldung und Risikoanalysen unterliegt.

Technische Handelshemmnisse

Industrieprodukte

Damit Schweizer Hersteller nicht unterschiedliche Produktausführungen für den schweizerischen und den europäischen Markt herstellen müssen, hat der Bundesrat nach der Ablehnung des EWR-Beitritts von 1992 entschieden, die technischen Vorschriften der Schweiz weitgehend an jene der wichtigsten Handelspartner, d.h. v.a. an jene der EU anzupassen.

Darüber hinaus stellt das MRA sicher, dass in zahlreichen Produktbereichen in der Schweiz und in der EU durchgeführte Konformitätsbewertungen (Prüfungen,

⁵⁵ Die Konvention wurde am 28. November 2011 von der Schweiz ratifiziert und trat am 1. Januar 2012 zwischen der Schweiz und den übrigen EFTA-Staaten in Kraft. Am 1. Mai 2012 wurde die Konvention von der EU ratifiziert und ist seither zwischen der EU, der Schweiz und den übrigen EFTA-Staaten in Kraft. Damit das Kumulationssystem auf sämtliche Länder der Zone anwendbar ist, müssen die Ursprungsregeln in den jeweiligen bilateralen FHA durch einen Verweis auf die PEM-Konvention ersetzt und damit an das neue System angepasst werden.

Inspektionen, Zertifizierungen und Zulassungen) gegenseitig anerkannt werden und stellt damit eine vertraglich geregelte Einbindung in den EU-Binnenmarkt sicher. Dabei sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- Soweit im Rahmen des Abkommens das schweizerische Recht und das EU-Recht als gleichwertig anerkannt werden, ist für die Marktzulassung in beiden Märkten nur eine Konformitätsbewertung erforderlich. Die Konformitätsbewertung kann von der Konformitätsbewertungsstelle der einen Vertragspartei auf der Grundlage der eigenen Gesetzgebung ausgestellt werden. Sie wird dann von der anderen Vertragspartei ohne neue Bewertung anerkannt. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Konformitätsbewertungsstelle in der Schweiz oder in der EU angesiedelt ist. Zu den vom Abkommen abgedeckten Bereichen, in denen die schweizerischen Vorschriften mit denen der EU als gleichwertig anerkannt sind, gehören bspw. Maschinen, Medizinprodukte (Prothesen etc.), Telekommunikationsgeräte, Motorfahrzeuge und Traktoren, Messgeräte und Fertigpackungen, elektrische Geräte, sowie Herstellungskontrollen bei Arzneimitteln und Prüfungen nach Massgabe der Guten Laborpraxis bei Chemikalien.
- Besteht keine Anerkennung der Gleichwertigkeit der Vorschriften, sind weiterhin zwei Konformitätsnachweise – einer nach schweizerischem und einer nach EU-Recht – erforderlich. Diese können aber beide von der gleichen Konformitätsbewertungsstelle vorgenommen werden. Dies bedeutet, dass der Schweizer Produzent die für den Export in die EU notwendige Konformitätsbewertung in der Schweiz bei einer schweizerischen Konformitätsbewertungsstelle auf der Grundlage der EU-Vorschriften durchführen lassen kann. Zu den vom Abkommen abgedeckten Bereichen, in denen die Vorschriften nicht (oder nicht vollständig) übereinstimmen und somit nicht als gleichwertig anerkannt sind, gehören nur noch gewisse Messgeräte und Heizkessel.

Das Abkommen wurde seit 2008 regelmässig weiterentwickelt. Es umfasst nun auch die Bereiche der Bauprodukte, der Aufzüge, der Biozidprodukte sowie Seilbahnen und Sprengstoffe für zivile Zwecke. Weitere Ergänzungen können vorgesehen werden. Grundbedingung dafür ist die Gleichwertigkeit der Schweizer Produktvorschriften gemäss dem ersten oben erwähnten Fall der Anerkennung.⁵⁶

Das MRA entspricht den Bestimmungen des TBT-Übereinkommens, das den Mitgliedern der WTO ermöglicht (und sie ermuntert), die Äquivalenz ihrer technischen Vorschriften und der darauf beruhenden Konformitätsbewertungen anzuerkennen. Das Abkommen setzt diese Empfehlungen mit zwingenden Vorschriften um und bietet somit Marktzugang und Rechtssicherheit.⁵⁷

Landwirtschaftsbereich

Das Landwirtschaftsabkommen Schweiz-EU erleichtert den Handel mit Agrarprodukten zwischen der Schweiz und der EU. Dies geschieht nebst dem teilweisen Abbau von tarifären Handelshemmnissen (siehe oben unten „Tarifäre Massnahmen“) insbesondere durch Bestimmungen über nicht-tarifäre Handelshemmnisse in bestimmten Produktesegmenten:

⁵⁶ Theoretisch könnte das Abkommen auch weitere Bereiche abdecken, in denen die Vorschriften nicht (oder nicht vollständig) übereinstimmen: die Konformitätsnachweise – einer nach schweizerischem und einer nach EU-Recht – können dann beide von der gleichen Konformitätsbewertungsstelle vorgenommen werden. Die EU lehnt jedoch eine Erweiterung des Abkommens auf solche Bereiche ab.

⁵⁷ Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft («Botschaft Bilaterale I»), BBl 1999 6159, S. 6224.

- Technische Handelshemmnisse (unterschiedliche sanitäre und phytosanitäre Vorschriften und Zulassungsbestimmungen) werden abgebaut, indem die Gleichwertigkeit der Vorschriften gegenseitig anerkannt wird. Dies betrifft u.a. Wein und Spirituosen, die biologische Landwirtschaft, den Pflanzenschutz, den Veterinärbereich, die Futtermittel und das Saatgut. Somit können schweizerische Landwirte bspw. Früchte und Gemüse oder biologische Erzeugnisse mit Schweizer Zertifikat in die EU exportieren, ohne diese Produkte zuvor zusätzlich einer Kontrolle in einem EU-Staat unterziehen zu müssen.
- Durch den Veterinäranghang des Agrarabkommens ist zudem die Äquivalenz der Vorschriften für alle Produkte tierischer Herkunft sowie für den Bereich Tiergesundheit anerkannt. Seit dem 1. Januar 2009 sind die Veterinärkontrollen zwischen der Schweiz und der EU abgeschafft. Die Schweiz hat beim Import von Tieren und Produkten tierischer Herkunft aus Drittländern den gleichen Status wie ein EU-Mitgliedsstaat. Die von der Schweiz kontrollierten Tiere und Waren tierischer Herkunft, die in den Flughäfen Zürich oder Genf landen, können ohne weitere Veterinärkontrollen in einen EU-Mitgliedsstaat ausgeführt werden. Umgekehrt können von Mitgliedsstaaten an der Aussengrenze der EU in den jeweiligen Flughäfen oder den Meereshäfen kontrollierte Tiere und Waren tierischen Ursprungs ohne weitere Veterinärkontrollen in die Schweiz eingeführt werden.
- Das Abkommen wurde im Dezember 2011 durch einen weiteren Anhang zur gegenseitigen Anerkennung der geschützten Ursprungsbezeichnungen (GUB/AOP) und der geschützten geografischen Angaben (GGA/IGP) für Agrarprodukte und Lebensmittel ergänzt. Damit schützen die Schweiz und die EU gegenseitig ihre GUP/AOP und GGA/IGP-Bezeichnungen. So ist etwa „Tête de Moine“ oder Bündnerfleisch auch in der EU vor Nachahmung geschützt.

Technische Handelsschranken im Handel mit gewissen Agrarprodukten und Lebensmitteln konnten so, gestützt auf einer Rechtsharmonisierung, abgebaut und zum Teil sogar beseitigt werden. Grundlage bildet eine gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen über eine Angleichung des schweizerischen an das EU-Recht. Damit das Abkommen und dessen Vorteile erhalten bleiben, wird es durch Beschlüsse des Gemischten Ausschusses (GA) des Agrarabkommens regelmässig an das weiterentwickelte EU-Recht angepasst. Voraussetzung ist eine kontinuierliche Angleichung der Schweizer Vorschriften.

3.3. Vergleich

Inhaltlicher Vergleich zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen

Tarifäre Massnahmen: Im Bereich der Industrieprodukte wird in FHA international die grossflächige Senkung bzw. Abschaffung der Zölle angestrebt; unter Industriestaaten sind – auch punktuelle – Ausnahmen vom Abbau der Industriezölle selten.

Das System der zolltarifären Behandlung von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten und die tarifären Konzessionen (Importkontingente und Zollabbau) für Basisagrарprodukte im Rahmen von FHA mit Drittländern sind im Grundsatz mit den Bilateralen vergleichbar. Im Bereich der Landwirtschaft bleiben jedoch der Abdeckungsgrad und die gegenseitigen Konzessionen in den bestehenden Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (Protokoll 2 FHA 1972 und Agrarabkommen 1999) hinter den – insbesondere jüngeren – FHA der EU zurück. Die EU hat im Rahmen ihrer jüngeren FHA (z.B. EU-Korea, CETA) wesentlich

weitergehende Agrarkonzessionen ausgehandelt als dies seinerzeit mit der Schweiz der Fall war.

Handelsdisziplinen: Die Handelsdisziplinen basieren sowohl im Rahmen des allgemein üblichen FHA-Ansatzes wie auch der bilateralen Abkommen CH-EU (FHA 1972) auf den entsprechenden GATT-Bestimmungen, welche zwischen der Schweiz und der EU ohnehin Anwendung finden.

Ursprungsregeln und Handelserleichterungen: Die PEM-Konvention sieht in allen FHA der Unterzeichnerstaaten identische Ursprungsregeln vor. Diese gemeinsamen Ursprungsregeln und die daraus folgende Kumulationsmöglichkeit finden daher sowohl bei einem FHA-Ansatz als auch im Rahmen der bilateralen Abkommen Anwendung.

Im Bereich Handelserleichterungen geht der bilaterale Ansatz (ZESA-Abkommen) weiter als der FHA-Ansatz, obwohl beide die gleiche Zielsetzung verfolgen. Im Rahmen der bilateralen Abkommen beruht die Vereinfachung bzw. Beschleunigung der Grenzkontrollen und -formalitäten auf der gegenseitigen Anerkennung der Sicherheitsvorschriften, einer Harmonisierung der Zollformalitäten und auf einer institutionalisierten Zusammenarbeit der Abfertigungsstellen. Punkto Zollsicherheit wird die Schweiz grundsätzlich gleich wie ein EU-Mitgliedsstaat behandelt. Die beiden Vertragspartner anerkennen gegenseitig die Gleichwertigkeit ihrer auf ihrem jeweiligen Gebiet anwendbaren Sicherheitsstandards. Die Gleichwertigkeit erfordert u.a. eine kontinuierliche Angleichung des Schweizer Rechts an neue EU-Vorschriften, eine gleiche Auslegung der inhaltsgleichen Vorschriften, und eine Mitwirkung der Schweiz an der Ausarbeitung künftiger Rechtsentwicklungen.

Technische Handelshemmnisse: Die meisten FHA verweisen auf die Rechte und Pflichten im Rahmen des TBT- und des SPS-Abkommens. Der bilaterale Ansatz des MRA geht demgegenüber wesentlich weiter als der FHA-Ansatz.

In gewissen Industriebereichen werden das schweizerische und das EU-Recht dank Harmonisierung als gleichwertig anerkannt, was zur gegenseitigen Marktzulassung ohne abweichende Produktespezifikation und ohne weitere Kontrollen führt. Im Gegensatz dazu sieht auch das modernste FHA der EU (das CETA mit Kanada) keine Harmonisierung von Produktvorschriften vor (ebenso wenig wie die FHA der Schweiz mit Drittstaaten), sondern lediglich die Möglichkeit, dass Konformitätsprüfungsstellen gegenseitig anerkannt werden können. Demnach könnten Prüfungsstellen einer Vertragspartei zwar Produkte gemäss den Vorschriften der anderen Partei prüfen, die Exportprodukte müssen aber weiterhin die nationalen Vorschriften des Importlandes erfüllen. Das FHA hat somit keine Auswirkung auf die Produktvorschriften der Vertragsparteien – die Vertragsparteien bestimmen weiterhin eigenständig ihre Produktvorschriften. Dies macht es weiterhin nötig, dass Produkte, die auf beiden Märkten vermarktet werden sollen, zwei unterschiedlichen Konformitätsprüfungen unterzogen werden müssen und entsprechend auch die Produktvorschriften beider Parteien erfüllen müssen, was u.U. die Herstellung von zwei unterschiedlichen Produkteserien erfordert.

In Bezug auf den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse im Agrar- und Lebensmittelbereich geht der bilaterale Ansatz ebenfalls wesentlich weiter als ein FHA-Ansatz. In den FHA der EU (und der Schweiz) wird lediglich auf die WTO-Vorschriften verwiesen. Demgegenüber setzt die vollständige Abschaffung der grenztierärztlichen sowie die bedeutende Reduktion der phytosanitären Kontrollen zwischen der Schweiz und der EU sowie die weitgehende institutionelle Kooperation zwischen den zuständigen Behörden die Harmonisierung materieller Produkte- und Produktionsvorschriften voraus, was über den Rahmen eines FHA hinausgeht. Zum Beispiel wird im CETA EU-Kanada lediglich die Möglichkeit einer zukünftigen

Anerkennung der Zertifizierungen vorgesehen, die Anerkennung der Gleichwertigkeit materieller Vorschriften wird auch für die Zukunft nicht ins Auge gefasst. Auch im Falle eines FHA wird weiterhin 100% der Ware kontrolliert. Im Rahmen der bilateralen Abkommen hingegen werden die technischen Handelshemmnisse (unterschiedliche Produkt- und Zulassungsvorschriften) in bestimmten Produktesegmenten fast vollständig abgebaut, indem die Gleichwertigkeit der Vorschriften gegenseitig anerkannt wird.

Materielle Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA

Folgende Bereiche bzw. Bestimmungen könnten weiterhin unter den Anwendungsbereich eines umfassenden FHA mit der EU fallen:

- Verbot von Zöllen auf Industrieprodukten; je nach Verhandlungsergebnis vollständiger oder teilweiser Abbau von Zöllen auf Landwirtschaftsprodukten;
- WTO-Ansatz bei den Handelsdisziplinen;
- gemeinsame Ursprungsregeln und diagonale Kumulation im PEM-Ursprungssystem;
- gewisse Vereinfachung und Beschleunigung der Grenzkontrolle und -formalitäten;
- Anerkennung der Ergebnisse oder Entscheide einer Konformitätsbewertungsstelle der anderen Vertragsparteien in Bezug auf (nicht harmonisierte) nationale Vorschriften.

Inwiefern jedoch der relativ geringe Öffnungsgrad im Agrarbereich und die in Protokoll Nr. 2 des FHA festgelegten Modalitäten für den Handel von Verarbeitungsprodukten im Rahmen von Verhandlungen zu einem umfassenden FHA mit der EU beibehalten werden könnten, oder ob eine u.U. wesentlich weitergehende Liberalisierung daraus resultieren würde, würde sich erst im Rahmen allfälliger Verhandlungen zeigen.

Hingegen besteht aufgrund der weitgehenden Rechtsharmonisierung im Bereich technischer Vorschriften im Rahmen der bilateralen Abkommen ein grundsätzlicher Unterschied zu einem FHA-Ansatz. Im Rahmen eines umfassenden FHA mit der EU würde die Schweiz wie andere Drittstaaten behandelt, d.h. Schweizer Produkte müssten für den Export in die EU die EU-Vorschriften erfüllen und diese müssten in der EU zertifiziert werden. In diesem Rahmen würden folgende Bestimmungen dahinfallen:

- Technische Handelshemmnisse (MRA): Anerkennung der Konformitätsbewertungen in gewissen Bereichen (nur eine Konformitätsbewertung und eine Produktausführung nötig);
- Landwirtschaft: Abbau von technischen Handelshemmnissen in gewissen Bereichen (z.B. tierische Produkte, Futtermittel, Saatgut, Pflanzengesundheit, Bioprodukte).

Auch punkto Zollsicherheit geht das bilaterale Vertragswerk weiter als dies in einem FHA möglich wäre: Produkte aus der Schweiz werden in Zollsicherheitsfragen basierend auf einer Rechtsharmonisierung grundsätzlich gleich wie Produkte eines EU-Mitgliedsstaats behandelt. Diese Errungenschaften des ZESA-Abkommens würden mit einem umfassenden FHA dahinfallen.

Wirtschaftliche Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA

Im Vergleich zum bestehenden Vertragswerk könnte ein Übergang zu einem umfassenden FHA mit der EU, das keine vertragliche Rechtsharmonisierung (d.h. Übernahme von EU-Recht bzw. vertraglich vereinbarte und überwachte Äquivalenz) beinhalten würde, im Warenverkehr zu folgenden wirtschaftlichen Auswirkungen führen:

Im Landwirtschaftsbereich müssten die vertraglichen Grundlagen (Anerkennung von Produktvorschriften und Zulassungsbestimmungen) u.a. für Wein (Vertriebsvorschriften)

und Spirituosen, die biologische Landwirtschaft, Früchte und Gemüse (Qualitätsnormen), den Pflanzenschutz, die Futtermittel und das Saatgut neu ausgehandelt werden. Die Einbindung der Schweiz in den europäischen Veterinärraum mit rechtlich garantierter Gleichwertigkeit würde dahinfallen.

- Je nach Verhandlungsergebnis im tarifären Bereich wäre im Landwirtschaftsbereich die bisherige massgeschneiderte Öffnung in Frage gestellt und es würde grundsätzliche Fragen im Zusammenhang mit der Agraraussenhandelsstrategie und der Schweizer Agrarpolitik überhaupt aufwerfen.
- Im Bereich der landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte wären der bestehende Preisausgleichsmechanismus und die dadurch sichergestellte Kompensation für beschaffungsseitige Kostennachteile bei gleichzeitiger Zollfreiheit beim Export in die EU für die Schweizer Nahrungsmittelindustrie und somit ihre Wettbewerbsfähigkeit bei der Verwendung inländischer Rohstoffe in Frage gestellt.
- In den Bereichen Pflanzenschutz, Futtermittel, Saatgut, biologische Landwirtschaft, Früchte und Gemüse sowie im Veterinärbereich müssten wieder Grenzkontrollen und Zeugnisse eingeführt werden. Dies würde zu erheblich höheren Kosten für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit bei Importen durch die Schweizer Behörden und aufgrund des grösseren bürokratischen Aufwands zu höheren Kosten im Handel führen.
- Im Veterinärbereich wäre z.B. eine Neuorganisation der Importkontrollen unumgänglich: Die bisherige Kooperation zwischen der Schweiz und der EU im Bereich der Kontrollen von Tieren und tierischen Produkten aus Ländern ausserhalb der EU würde wegfallen. Die Schweiz müsste demnach die wegfallenden (aufwändigen) EU-Kontrollen in Eigenregie übernehmen, um den Risiken hinsichtlich Tierseuchen und Lebensmittelsicherheit wirksam zu begegnen. Auch die Einfuhren aus der EU müssten nach Wegfall voraussichtlich wieder kontrolliert werden, was Importprodukte für Konsumenten und Produzenten (beim Import von Zwischenprodukten) verteuern würde. Im Bereich Ausfuhr von Agrarprodukten in die EU ist mit einem Anstieg von administrativen Hürden zu rechnen: Wiedereinführung der Zeugnispflicht für bestimmte Waren beim Export in die EU (insbesondere für Fleisch und Milchprodukte); Wiedereinführung der grenztierärztlichen Kontrolle der EU an der Schweizer Grenze (einschliesslich Kontrollgebühren); Beschränkung der Transportwege (Export nur über bestimmte Grenzstellen möglich). Exporte würden dadurch verteuert, was die Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Produkten im Binnenmarkt der EU verschlechtern würde.
- Durch den Abbruch der Zusammenarbeit im Bereich der Lebensmittelhygiene, der Seuchenbekämpfung und des Pflanzenschutzes (typische Bereiche mit transnationalen Risiken) droht neben einem erhöhten Aufwand für Kontrollen in diesem Bereich gegebenenfalls auch eine Erhöhung der Sicherheitsrisiken.
- Beim Wegfall dieser Grundlagen würde der Export der betroffenen Produkte in die EU massgeblich verteuert. Ausserdem würde die Produktvielfalt und der Wettbewerb in der Schweiz in diesem Bereich beeinträchtigt, was sich nicht nur auf die Konsumentenpreise sondern auch auf die Preise für Zwischenprodukte negativ auswirken würde, womit auch die Kosten der Schweizer Produzenten (insbes. für Futtermittel und Saatgut) steigen würden und damit ihre Konkurrenzfähigkeit geschwächt würde.

Im Bereich der technischen Handelshemmnisse müssten Produkte, die in der Schweiz und der EU vermarktet werden, neu einer doppelten Konformitätsbewertung (einmal in der Schweiz, einmal in der EU) unterzogen werden. Soweit die Äquivalenz der Schweizer Vorschriften mit jenen der EU mangels vertraglicher Verpflichtung nicht mehr weitergeführt würde, müssten u. U. (wieder) zwei verschiedene Serien je nach Destination eines Produkts hergestellt werden.

- Im Jahr 2011 waren Exporte im Umfang von rund 32 Mrd. CHF vom MRA betroffen; d.h. etwa ein Viertel aller in die EU exportierten Industrieprodukte konnten dank dem MRA ohne zweifache Konformitätsprüfung bzw. ohne Anpassung an andere Vorschriften in die EU exportiert werden. Alleine die Mehrkosten aufgrund zusätzlicher Konformitätsbewertungen werden im Durchschnitt auf ungefähr 0,5% bis 1% des Produktwerts geschätzt,⁵⁸ was im Jahr 2011 rund 160-320 Mio. CHF entsprach.
- Wann immer das EU-Recht dies verlangt, müssten die schweizerischen Unternehmen einen in der EU niedergelassenen Vertreter als Verantwortlichen für die Vermarktung in der EU beauftragen.
- Für Medizinprodukte und Arzneimittel wäre der umfassende Zugang der Patientinnen und Patienten zu einer grossen Palette an Medizinprodukten (rund 500'000 Produkte), die Anerkennung von so genannten Chargenfreigaben für Arzneimittel⁵⁹ sowie der gleichberechtigte Zugang der Schweizer Hersteller in den genannten Industriezweigen zum EU-Markt nicht mehr gesichert. Gleichzeitig würde auch die internationale Koordination im Bereich der Meldungen bei besorgniserregenden Vorkommnissen, die im Zusammenhang mit Medizinprodukten stehen, erschwert.

Im Bereich der Zollsicherheit würde eine Voranmeldepflicht für Warenimporte aus bzw. für Warenexporte in die EU gelten.

- Die Fristen für die Vorausmeldung betragen im Strassenverkehr eine Stunde, im Schienenverkehr zwei Stunden und im Schiffsverkehr mindestens vier Stunden. Ohne vertragliche Regelung würden sich diese Massnahmen negativ auf den Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU auswirken, da sie die Zollabfertigung verlangsamen, die Anzahl nutzbarer Zollstellen einschränken und dadurch Staus und Umwegverkehr vermehren. Ein ungehinderter innereuropäischer Güterverkehr und eine rasche Abwicklung der Grenzabfertigung sind für beide Seiten von vitaler Bedeutung. Aufgrund der zusätzlichen Kosten im Export würden Schweizer Unternehmen im Binnenmarkt der EU an Konkurrenzfähigkeit einbüßen. Importe aus der EU würden verteuert mit negativen Auswirkungen auf die Preise von Konsumgütern und Zwischenprodukten.

Insgesamt wären die Breite und Tiefe des durch die bilateralen Abkommen gesicherten Zugangs für Schweizer Produkte zum EU-Binnenmarkt im Warenhandelsbereich mit einem umfassenden FHA voraussichtlich nicht zu erreichen. Die zusätzlichen Handelshemmnisse hätten negative Auswirkungen auf den Wettbewerb und damit die Preise sowie die Produktvielfalt (für Konsumgüter wie auch für Vormaterialien und Zwischenprodukte) im Inland. Davon betroffen wären Schweizer Konsumenten wie auch Produzenten, die wegen höheren Inputpreisen international weniger konkurrenzfähig wären.

Die bestehenden massgeschneiderten Lösungen für Basisagrarprodukte und landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte im tarifären Bereich könnten zudem von der EU im Rahmen einer Neuverhandlung in Frage gestellt werden.

4. Handel mit Dienstleistungen

4.1. FHA-Ansatz

⁵⁸ Loridan (2008), «Les Approches bilatérales de réduction des OTC entre la Suisse et la CE», Université de Genève.

⁵⁹ Mit der Chargenfreigabe wird sichergestellt, dass alle auf den Markt gebrachten Chargen einer Qualitätskontrolle durch eine nationale Behörde unterzogen werden.

Grundsatz

Der Handel mit Dienstleistungen ist auf WTO-Ebene durch das GATS⁶⁰ geregelt. Im Rahmen des GATS geht jedes Mitglied für verschiedene Dienstleistungssektoren im Hinblick auf den Marktzugang und Inländerbehandlung für ausländische Anbieter länderspezifische Verpflichtungen ein.

Inhalt

Im Rahmen der FHA, die zwischen der EFTA-Staaten und Drittländern abgeschlossen worden sind, unterhält die Schweiz im Dienstleistungssektor präferenzielle Beziehungen mit zahlreichen Ländern/Partnern.⁶¹ Zudem hat die Schweiz ausserhalb des Rahmens der EFTA ein FHA mit China und mit Japan abgeschlossen, die ebenfalls Bestimmungen zum Dienstleistungshandel beinhalten. Das Hauptziel der Schweiz ist es, durch die bilateralen FHA eine vorteilhaftere Behandlung zu erhalten, als jene, die ihr im multilateralen Rahmen des GATS zugestanden wird. Die Schweiz strebt ebenfalls an, dass ihre Partner sich zu einem Marktzugangsniveau verpflichten, das keinerlei Ungleichbehandlungen für die Schweizer Exporteure im Vergleich zu ihren wichtigsten Konkurrenten zulässt.

Die Abkommen übernehmen prinzipiell die Bestimmungen des GATS, ebenso wie die entsprechenden Verpflichtungslisten, mit ausgewählten Verbesserungen. Die Verpflichtungslisten betreffend Marktzugang und Inländerbehandlung folgen mehrheitlich dem Ansatz von Positivlisten analog dem GATS.

Im Vergleich zum GATS können diese Abkommen gewisse Zusatzregeln hinsichtlich eines Bereichs oder eines spezifischen Sektors enthalten. Sie zielen darauf ab, den Marktzugang zu regeln und zu erleichtern, ohne dabei eine Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung der Vorschriften vorzusehen. In den verschiedenen Abkommen decken diese Regeln u.a. folgende Bereiche ab: interne Regulierungen (z.B. Regeln betreffend Transparenz, Bewilligungsverfahren oder die Überprüfung von Qualifikationen); Erbringung von Dienstleistungen durch natürliche Personen (siehe unten); Finanzdienstleistungen (z.B. nicht diskriminierender Zugang zu Selbstregulierungsorganismen, Verhältnismässigkeit prudentieller Massnahmen); Seeschifffahrt (z.B. Zugang zu Häfen und Benützung von Infrastruktur); Telekommunikation (z.B. Grundsatz des Wettbewerbs oder Minimalstandards für die Interkonnexion mit einem Dienstleister, der eine dominante Wettbewerbsposition einnimmt); Ko-Produktion (z.B. Grundsatz der Inländerbehandlung für Fernseh-Koproduktionen oder Regeln betreffend den Beitrag an Ko-Produktionen und die daraus resultierenden Eigentumsrechte); elektronischer Handel (z.B. Verpflichtung zur Nicht-Diskriminierung von digitalen Produkten oder Zusammenarbeit zwecks Entwicklung des elektronischen Handels).

Das Ausmass der thematischen oder sektoriellen Abdeckung und gegebenenfalls ihr Inhalt variieren je nach Abkommen, da diese die jeweiligen Interessen der Vertragsparteien widerspiegeln. Beispielsweise enthalten alle FHA der Schweiz, die ein substantielles Kapitel betreffend Dienstleistungen umfassen, spezifische Zusatzregeln

⁶⁰ Anhang 1B des Abkommens vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, SR 0.632.20

⁶¹ Chile, Hong Kong, Kolumbien, Mexiko, Singapur, Südkorea, Ukraine, mit den Staaten im Golfkooperationsrat, mit Zentralamerikanischen Staaten (Costa Rica, Guatemala und Panama), sowie teilweise mit Kanada und Peru.

betreffend Finanzdienstleistungen (Ausnahme Chile) und Telekommunikation (Ausnahme Mexiko). Lediglich die FHA mit China und Japan enthalten derzeit zusätzliche Regeln betreffend die interne Regulierung. Diese zwei Abkommen sowie jene mit Kolumbien und dem Golfkooperationsrat⁶² enthalten zusätzlich Bestimmungen hinsichtlich der Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen.

Die von der EU kürzlich abgeschlossenen FHA, beispielsweise jene mit Korea oder Singapur, gründen ebenfalls auf den massgeblichen Bestimmungen des GATS und enthalten ergänzende Regeln, die ihrer Natur nach jenen der Schweizer FHA gleichen. Allerdings sind im Allgemeinen Struktur und Deckungsbereich insofern unterschiedlich, als die FHA der EU Bestimmungen betreffend die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung, die Liberalisierung der Investitionen für die meisten Dienstleistungs- und Nichtdienstleistungssektoren sowie den temporären Aufenthalt von natürlichen Personen in verschiedenen Sektionen umfassen.

Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen

FHA sehen im Vergleich zum FZA nicht den freien Personenverkehr vor. Insbesondere sind die Einreise und der Aufenthalt Arbeitssuchender in den FHA ausdrücklich nicht abgedeckt, und die Schweiz schliesst zusätzlich den Zugang Selbständigerwerbender zum Arbeitsmarkt aus. Die Verpflichtungen der Schweiz sowohl in ihren FHAs als auch im GATS betreffen ausschliesslich den befristeten Aufenthalt eng definierter Kategorien von hochqualifizierten Personen ("unentbehrliches Schlüsselpersonal"), die von Firmen der Vertragspartner in Tochtergesellschaften transferiert (Kadertransfer, max. 5 Jahre ohne Bleibanspruch) oder für die Erfüllung von Dienstleistungsverträgen (max. 3 Monate pro Jahr) entsandt werden. Weiter bestehen Verpflichtungen für Geschäftsreisende zur Errichtung einer geschäftlichen Niederlassung oder zum Abschluss von Verträgen (max. 3 Monate pro Jahr).

Die EU teilt die Ansicht, dass sich der mittels FHA gewährte Zugang zum Arbeitsmarkt auf diese beschränkten Aspekte der Freizügigkeit von Arbeitnehmenden beschränkt und der Zugang für Selbständigerwerbende zum Arbeitsmarkt ausgeschlossen ist.

4.2. Bilaterales Vertragswerk Schweiz-EU

Grundsatz

Im Rahmen der Bilateralen II wurden im Juli 2002 formell Verhandlungen mit der EU über eine allgemeine Liberalisierung der Dienstleistungen im Rahmen eines Binnenmarktabkommens aufgenommen. Angesichts der Vielzahl offener Punkte und der Komplexität des Dossiers entschieden die Verhandlungsparteien jedoch im gegenseitigen Einvernehmen im März 2003, die Verhandlungen zu sistieren. Zu den offenen Fragen gehörte insbesondere auch der von der EU gewünschte Ansatz einer generellen Übernahme des einschlägigen EU-Acquis durch die Schweiz einschliesslich horizontaler Politiken⁶³.

Vor diesem Hintergrund bilden die Regeln im Rahmen der WTO im Dienstleistungsbereich bis auf weiteres die einzige umfassende vertragliche Grundlage zwischen der Schweiz und der EU. Punktuell bestehen jedoch im Dienstleistungsbereich sektorielle Abkommen mit der EU, nämlich in den Bereichen direkte

⁶² Saudiarabien, Oman, Kuwait, Bahrain, Vereinigten Arabischen Emirate und Katar.

⁶³ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 22.09.2006 auf die Motion der Sozialdemokratischen Fraktion [06.3291] „Marktöffnung für finanz- und unternehmensnahe Dienstleister“.

Schadensversicherung, Land- und Luftverkehr, sowie personenbezogene Dienstleistungserbringung (als Teil des FZA). Das Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen ist Gegenstand von Kapitel 7 des vorliegenden Berichts.

Versicherungen

Das Versicherungsabkommen ist ausschliesslich auf den Bereich der direkten Schadensversicherung anwendbar (Hausratversicherungen, Motorfahrzeugversicherung, Haftpflichtversicherungen usw.). Lebensversicherungen, Rückversicherungen sowie gesetzliche Systeme der sozialen Sicherheit gehören nicht zum Geltungsbereich des Abkommens. Das Versicherungsabkommen garantiert ausgehend von der Gleichwertigkeit der relevanten Vorschriften die Niederlassungsfreiheit auf Basis der Gegenseitigkeit: Schweizerische Versicherer können Agenturen und Zweigniederlassungen im EU-Raum gründen oder erwerben. Gleiches gilt für EU-Unternehmen in der Schweiz. Das Abkommen regelt allerdings nicht den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr.

Um eine diskriminierungsfreie Niederlassungsfreiheit zu ermöglichen enthält das Abkommen Vorschriften über die Zulassungsbedingungen, dem Betreiben des Versicherungsgeschäftes und die Zusammenarbeit unter den Aufsichtsbehörden. Zudem legt das Abkommen bestimmte Regeln fest, die für die Tätigkeit der abgedeckten Unternehmen wesentlich sind, insbesondere in Bezug auf die Berechnung und Bedeckung der Solvabilitätsspanne (Mindestbetrag an freien Eigenmitteln bezüglich der gesamten Tätigkeiten im Sitz- und im Niederlassungsland).

Dafür wurde das damals anwendbare, relevante EU-Recht direkt in das Abkommen übernommen und das Schweizer Recht entsprechend angepasst.⁶⁴ Das Abkommen verweist nicht explizit auf das EU-Recht, sondern integriert direkt gewisse Elemente des EU-Acquis im Versicherungsbereich. Sowohl der in den Abkommenstext übernommene EU-Acquis als auch die internationalen Standards haben sich seit Abschluss des Abkommens in wichtigen Aspekten weiterentwickelt, was die Schweiz dazu geführt hat, ihre Gesetzgebung unilateral anzupassen.

Landverkehr

Das Landverkehrsabkommen öffnet den Strassen- und Schienenverkehrsmarkt für den Transport von Personen und Gütern zwischen der Schweiz und der EU. Im Strassengüterverkehr hat die Schweiz einen Paradigmenwechsel vollzogen und die in der EU geltende maximal zulässige Gewichtslimite von 40 Tonnen schrittweise eingeführt, während die EU im Gegenzug der Schweiz die vertragliche Grundlage für die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), das Nacht- und Sonntagsfahrverbot sowie das Kabotageverbot auf Schweizer Territorium zugestanden hat. Die LSVA ist ein wichtiges Lenkungsinstrument für die Effizienzsteigerung im Güterverkehr und die Verlagerung des Gütertransports auf die Schiene. Zudem trägt sie wesentlich zur Finanzierung der Bahninfrastruktur in der Schweiz bei. Mit dem Landverkehrsabkommen hat die EU diese Verlagerungspolitik anerkannt.

⁶⁴ Botschaft zum Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung und zum Bundesgesetz über die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung vom 14. August 1991, BBl 1991 IV 1, S. 27.

Zur generellen Erleichterung des gegenseitigen Marktzugangs trägt auch die Harmonisierung der technischen Vorschriften bezüglich Fahrzeuge, der beruflichen Zulassungsnormen sowie der Sozialvorschriften bei.

Schweizer (Transport-)Firmen kommen durch das Abkommen in den Genuss ähnlicher Marktzutrittsbedingungen wie Firmen im EU-Raum. Im Bereich des Strassenverkehrs liberalisiert das Landverkehrsabkommen den Markt – d.h. sowohl den Personen- als auch den Gütertransport – in der Schweiz und in den 28 Mitgliedstaaten. Auf der Grundlage des Abkommens können Schweizer Transporteure beispielsweise Güter von einem EU-Staat in einen anderen befördern («grosse Kabotage»). Ausgenommen von der Marktöffnung ist einzig die nationale oder sogenannte «kleine Kabotage» (Inlandtransporte ausländischer Unternehmen, zum Beispiel von Paris nach Nizza oder von Bern nach Zürich). Eisenbahnunternehmen profitieren im Bereich des Gütertransports vom verbesserten gegenseitigen Zugang zu den Schienennetzen. Dies kommt insbesondere den Transportunternehmen zugute, die internationale kombinierte Transporte durchführen (Lastwagen oder Container, die auf die Bahn verladen werden). Die Schweizer Wirtschaft profitiert von der verbesserten Verkehrsanbindung, der erhöhten Effizienz im Landverkehr und den damit einhergehenden tieferen Transportkosten.

Um das Funktionieren des Landverkehrsabkommens zu gewährleisten, bringt die Schweiz ihre Gesetzgebung über äquivalente Bestimmungen mit dem EU-Recht in Einklang. Daher werden die Regeln und Normen in den vom Landverkehrsabkommen abgedeckten Bereichen auf der Basis der anwendbaren EU-Vorschriften schrittweise harmonisiert (u.a. Sozialvorschriften im Strassenverkehr, Ausbildung für Fahrer von Transportfahrzeugen im Strassenverkehr, technische Anforderungen an Fahrzeuge und technische Kontrollen von im Verkehr befindlichen schweizerischen Fahrzeugen, Beförderung gefährlicher Güter, Zugang zum Beruf des Strassentransporteurs, Verfahren der grenzüberschreitenden Personenbeförderung, weitere Schritte zum diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur, Erteilung von Genehmigungen im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr für Eisenbahnunternehmen).⁶⁵

Luftverkehr

Das Luftverkehrsabkommen regelt, auf der Grundlage der Gegenseitigkeit, den Zugang von Fluggesellschaften zum Luftverkehrsmarkt und stellt damit die Einbindung der Schweiz in den liberalisierten europäischen Luftverkehrsmarkt sicher. Der gegenseitige Marktzugang wird mit Ausnahme von Flügen innerhalb eines Mitgliedstaates (8. und 9. Freiheit) gewährt. Die schweizerischen Fluggesellschaften werden so den Fluggesellschaften aus der EU weitgehend gleichgestellt. Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit werden verboten und natürliche und juristische Personen aus der Schweiz jenen der Gemeinschaft gleichgestellt, d. h. sie erhalten im Bereich der Luftfahrt die Niederlassungs- und Investitionsfreiheit.

Auf der Grundlage des Abkommens nimmt die Schweiz sowohl an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) wie auch am Einheitlichen Europäischen Luftraum (Single European Sky, SES) teil. Die EASA ist zuständig für alle Flugsicherheitsbelange der Zivilluffahrt, wie die Zulassung und Aufsicht im technischen Bereich (Herstellung und Unterhalt von Luftfahrzeugen, Zertifizierung von Flugzeugen und Unterhaltsbetrieben), die Flugausbildung und der Flugbetrieb sowie die

⁶⁵ Vgl. Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft vom 23. Juni 1999 («Botschaft Bilaterale I»), BBl 1999 6128, ab S. 6285

Sicherheitsstandards für Flughäfen und Flugverkehrsmanagementsysteme. Ziel des SES ist es, die Flugsicherung in Europa neu zu strukturieren, um eine effiziente und sichere Abwicklung des immer intensiveren Luftverkehrs zu gewährleisten.

Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und die Flugsicherheit zu gewährleisten, gilt es die Homogenität der bestehenden und künftigen Regeln der Vertragsparteien sowie ihrer Anwendung und ihrer Auslegung sicherzustellen. Im Rahmen des Luftverkehrsabkommens übernimmt die Schweiz daher laufend das relevante EU-Recht im Bereich Luftfahrt. Zudem überträgt das Abkommen für gewisse Sachverhalte die Überwachung der Anwendung der Regeln an die Organe der EU.

Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen

Im FZA wurde eine partielle Liberalisierung von Dienstleistungen verankert (Art. 5 FZA, Art. 17 ff Anhang I FZA), wobei der Dienstleistungsbegriff des FZA von demjenigen des GATS abweicht. Das FZA liberalisiert die personenbezogene, grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung bis zu 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr. So können Bürger der EU und der Schweiz im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei des FZA für die Dauer von 90 Arbeitstagen bewilligungsfrei eine Dienstleistung erbringen (Rechtsanspruch). Angehörige der EU-Mitgliedstaaten sowie Arbeitnehmer/innen, die von Unternehmen oder Gesellschaften mit Sitz in einem Mitgliedstaat der EU in die Schweiz entsandt werden, benötigen für einen Aufenthalt bis zu 90 Tagen keine Bewilligung. Es gilt jedoch eine Meldepflicht. Schweizer Firmen können dank dem FZA Aufträge im EU-Raum, annehmen und ausführen, die mit einer Entsendung von Personal verbunden sind. Gleichzeitig wurde die Vergabe von Aufträgen in der Schweiz an Unternehmen aus dem EU-Raum deutlich vereinfacht.

In den Bereichen, in denen ein Dienstleistungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU besteht (z.B. öffentliches Beschaffungswesen, Abkommen über Flug- und Landverkehr), soll die Dienstleistungserbringung nicht durch die Bestimmungen zum Personenverkehr erschwert werden. D.h., dass im Rahmen einer von einem dieser Verträge abgedeckten Dienstleistungserbringung grundsätzlich auch die relevanten ausländerrechtlichen Bewilligungen zu erteilen sind. Dieses Recht steht Selbständigerwerbenden sowie juristischen Personen zu, welche ihre Angestellten in den Gaststaat entsenden wollen.

Die Dienstleistungsfreiheit des FZA betrifft Leistungen, die zeitlich beschränkt und grenzüberschreitend erbracht werden. Darunter fallen insbesondere gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten. Die Tragweite dieser Bestimmung wird im Anhang I FZA präzisiert (Art. 17 bis 23 Anhang I FZA).

In diesem beschränkten Anwendungsbereich des FZA wird die Dienstleistungsfreiheit auf der Basis äquivalenter Bestimmungen zum EU-Recht gewährleistet. Allerdings erfolgt im Allgemeinen keine sektorielle Liberalisierung der Dienstleistungsvorschriften, wie dies innerhalb der EU der Fall ist. Eine gewisse Bezugnahme zum EU-Recht besteht jedoch. Art. 22 Abs. 2 Anhang I FZA nimmt explizit Bezug auf die EU-Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung einer grenzüberschreitenden Dienstleistung⁶⁶. Die Schweiz hat am 1. Juni 2004 im Rahmen der Personenfreizügigkeit mit der EU flankierende Massnahmen eingeführt und u. a. das

⁶⁶ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L 18 vom 21.01.1997, S. 1.

Entsendegesetz⁶⁷ und die darauf gestützte Verordnung⁶⁸ erlassen. Ausserdem wurde im Rahmen des Anhangs III FZA die Dienstleistungsfreiheit in Bezug auf die Berufsqualifikationen gemäss der EU-Richtlinie⁶⁹ in der Schweiz umgesetzt. Seit dem 1. September 2013 gelten das Meldegesetz⁷⁰ und die entsprechende Verordnung⁷¹, welche das vereinfachte Meldeverfahren anstelle des Anerkennungsverfahrens für die natürlichen Personen aus den EU/EFTA-Staaten vor der Dienstleistungserbringung in reglementierten Berufen festlegen. Schliesslich ist daran zu erinnern, dass das allgemeine Ziel des FZA darin besteht, die „Freizügigkeit [...] auf der Grundlage der in der Europäischen Gemeinschaft geltenden Bestimmungen zu verwirklichen“. Zudem wird in Art. 16 Abs. 2 FZA vorgesehen, dass die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des FZA⁷² berücksichtigt wird, soweit für die Anwendung dieses Abkommens Begriffe des EU-Rechts herangezogen werden. Somit kann festgehalten werden, dass das FZA auf einem Rechtsharmonisierungsansatz beruht.

4.3. Vergleich

Inhaltlicher Vergleich zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen

Auf multilateraler Ebene bilden die WTO-Regeln die Grundlage im Dienstleistungsbereich. Weder das GATS noch die FHA sehen den freien Personenverkehr vor. Die Dienstleistungserbringung im Rahmen der FHA ist bezüglich zeitlicher Aufenthalt sowie sektorbezogen eingeschränkt.

Auch im Verhältnis Schweiz-EU bilden die Regeln im Rahmen der WTO bis auf weiteres die einzige umfassende vertragliche Grundlage im Dienstleistungsbereich. Jedoch bestehen punktuell sektorielle Abkommen mit der EU, nämlich in den Bereichen direkte Schadensversicherung, Land- und Luftverkehr und personenbezogene Dienstleistungserbringung. Auch der Anwendungsbereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung stellt eine Differenz in den beiden Ansätzen dar. Im Rahmen der FHA bestimmen die Schweiz und die Abkommenspartner in nationalen Listen, bei welchen Dienstleistungsbereichen Marktzugang und/oder Inländerbehandlung gewährt werden, oder ob Einschränkungen bestehen. Im Unterschied zu einem FHA ist die personenbezogene, grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung im Rahmen des FZA nicht auf bestimmte Sektoren sondern lediglich auf die Dauer von 90 Tagen pro Kalenderjahr beschränkt.

Vor diesem Hintergrund geht das bilaterale Vertragswerk inhaltlich weiter als ein FHA-Ansatz, der angesichts der relativ umfassenden Verpflichtungslisten der Schweiz und der EU im GATS nur einen beschränkten Mehrwert bieten würde. Der FHA-Ansatz würde zudem den Abschluss allfälliger künftiger Abkommen wie zum Beispiel im Bereich

⁶⁷ Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (SR 823.20).

⁶⁸ Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (SR 823.201).

⁶⁹ Titel II „Dienstleistungsfreiheit“ der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22), in der für die Schweiz verbindlichen Fassung gemäss Anhang III Abschnitt A Ziffer 1 des FZA

⁷⁰ Bundesgesetz über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern in reglementierten Berufen (BGMD) vom 14. Dezember 2012 (SR 935.01)

⁷¹ Verordnung über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern in reglementierten Berufen (VMD) vom 26. Juni 2013 (SR 935.011)

⁷² 21. Juni 1999.

der Finanzdienstleistungen nicht umfassen, da hierfür eine Rechtsharmonisierung nötig ist.

Materielle Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA

Gemäss dem im vorliegenden Bericht verfolgten Ansatz dieser Studie würde im Rahmen eines umfassenden FHA zwischen der Schweiz und der EU ein Marktzugang ohne Rechtsharmonisierung angestrebt.

Im Bereich der Dienstleistungserbringung des FZA hat die Schweiz eine eigenständige Lösung mit der EU hinsichtlich der Dauer der Dienstleistungserbringung ausgehandelt und die Dienstleistungserbringung auf 90 Tage beschränkt. Die von der Schweiz im Rahmen des FZA mit der EU ausgehandelte Lösung im Bereich der Dienstleistungserbringung würde in der vorliegenden Form nur bedingt in ein FHA passen. Die Verpflichtungen in den FHA werden auf der Basis von Sektorenlisten eingegangen. Im Rahmen des FZA hingegen besteht ein Anspruch auf die Dienstleistungserbringung, unabhängig vom Sektor. Ausserdem basiert das FZA auf einer gewissen Bezugnahme zum EU-Recht, welche im Rahmen eines umfassenden FHA mit der EU grundsätzlich ausgeschlossen wäre.

Im Landverkehrsbereich wird im Rahmen der bilateralen Abkommen ein verbesserter Marktzugang im Strassen- und Schienenverkehr gewährt. Voraussetzung dafür ist die Gleichwertigkeit der Gesetzgebung der Vertragsparteien, d.h. die technischen Vorschriften der Schweiz werden weitgehend an jene der EU angepasst. Solche Bestimmungen würden in einem umfassenden FHA keinen Eingang finden.

Im Rahmen des Versicherungsabkommens wird die Niederlassungsfreiheit im Bereich der direkten Schadensversicherung zur Aufnahme und Ausübung der Versicherungstätigkeit gestützt auf eine EU-basierte Harmonisierung der Bedingungen zwischen der Schweiz und der EU gewährt. Die Solvabilitätsregeln zum Beispiel (prudentielle Massnahmen *per se*) würden in einem FHA nicht aufgenommen. Vor diesem Hintergrund würde ein umfassendes FHA mit der EU diesen Bereich nicht abdecken.

Beim Luftverkehrsabkommen handelt es sich um einen partiellen Integrationsvertrag: die Schweiz hat sich in diesem Bereich bereit erklärt, das relevante EU-Recht zu übernehmen, wobei dessen Anwendung und Auslegung teilweise durch die EU-Institutionen kontrolliert wird. Ein solcher Integrationsvertrag könnte nicht Gegenstand eines umfassenden FHA sein.

Unter diesen Voraussetzungen wäre ein im Vergleich zu den bilateralen Verträgen weitergehender Marktzugang in den genannten Dienstleistungsbereichen im Rahmen eines FHA mit der EU nicht erreichbar. Eine GATS-Liberalisierung ermöglicht unter anderem den Abbau von Benachteiligungen ausländischer Anbieter im Binnenrecht, aber keine Anerkennung der Regulierungsäquivalenz, die für die effektive Teilnahme am EU-Binnenmarkt ausschlaggebend ist. Der Abschluss eines Präferenzabkommens (gemäss Artikel V GATS) für den gesamten Dienstleistungssektor wäre denkbar, hätte aber einen beschränkten Mehrwert, weil die Schweiz und die EU den GATS-Ansatz bereits in der WTO weitgehend ausgereizt haben (durch relativ umfassende Verpflichtungslisten). Dieser Ansatz beruht auf dem Abbau mengenmässiger Marktzutrittsbeschränkungen (wie Monopole und Quoten) sowie von Benachteiligungen ausländischer Anbieter im Binnenrecht. Ein Präferenzabkommen beseitigt aber – im Unterschied zu einem Integrationsabkommen, welches zusätzlich die Harmonisierung und Anerkennung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften bis hin zum Einheitspass beinhaltet – jene Marktzugangshindernisse nicht, die sich aus den Abweichungen und

der Nicht-Anerkennung der nationalen Vorschriften ergeben, also gerade jene Hindernisse, die – angesichts des erreichten Integrationsstandes innerhalb der EU – für den nicht-diskriminierten Zugang zum EU-Binnenmarkt für Schweizer Anbieter besonders relevant sind.

Wirtschaftliche Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA

Im Vergleich zum bestehenden Vertragswerk würde ein Übergang zu einem umfassenden FHA mit der EU, wie es oben definiert wurde, insbesondere zu folgenden wirtschaftlichen Auswirkungen führen:

Im Landverkehrsbereich würden wieder die mit den einzelnen EU-Mitgliedstaaten abgeschlossenen Strassenverkehrsabkommen gelten, welche weniger weit gehen als das bestehende Landverkehrsabkommen mit der EU. Insbesondere würde die gegenseitige Anerkennung der wesentlichen Elemente der vertraglich festgelegten Verkehrspolitik zwischen der Schweiz und der EU hinfällig. Dies gilt insbesondere für die Strassenfiskalität und die koordinierte Verkehrspolitik im Alpenraum. In diesem Fall ist von einem stärkeren Druck einzelner EU-Mitgliedstaaten auf gewisse Instrumente der Schweizer Verkehrspolitik (z.B. LSVA) auszugehen. Das bestehende bilaterale Vertragswerk hat zudem zu einer erhöhten Effizienz im Schienenverkehr (Qualitätsverbesserung, Produktion aus einer Hand usw.) und im Strassentransport (insbesondere weniger Leerfahrten und rasche Erneuerung der Fahrzeugflotte) geführt. So stieg die durchschnittliche Beladung eines LKW von 6.3 Tonnen im Jahr 2000 auf 11.3 Tonnen 2012. Die gegenseitige Öffnung der Strassenverkehrsmärkte hat den schweizerischen Transportunternehmungen neue Marktchancen gebracht. Im Schienengüterverkehr stellt der gegenseitige freie Netzzugang (open access) ein wichtiges Instrument dar, um über den dadurch intensivierten Wettbewerb die Effizienz der Angebote zu erhöhen und die angestrebte Verlagerung zu erreichen. Die Harmonisierung der Voraussetzungen über den Zugang zu den Berufen im Strassen- und Schienenverkehr sowie im technischen Bereich der Fahrzeuge (z.B. Interoperabilität im Schienenverkehr) würde wegfallen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in allen Wirtschaftssektoren erschweren. Die Transporte im Inland und insbesondere die Fracht ins Ausland würden verteuert (neben der abnehmenden Effizienz auch Kosten für zusätzliche Grenzkontrollen und Sicherheitsüberprüfungen). Dies würde die Konkurrenzfähigkeit von Schweizer Exporteuren beeinträchtigen. Die mit dem Wegfall des Abkommens einhergehende schlechtere Verkehrsanbindung würde insgesamt die Schweizer Standortbedingungen beeinträchtigen.

Das Luftverkehrsabkommen sichert den Schweizer Fluggesellschaften nahezu dieselben Wettbewerbsbedingungen zu, die auch für ihre Konkurrenten aus der EU gelten. Es ist für deren Erfolg auf dem hart umkämpften Luftverkehrsmarkt von entscheidender Bedeutung. Mit einem Wegfall des Abkommens würden die Verkehrsrechte für schweizerische Fluggesellschaften von und nach EU-Staaten und zwischen EU-Staaten wesentlich eingeschränkt. Ausserdem würden die Niederlassungs- und Investitionsfreiheiten wegfallen, bzw. nur noch im Rahmen der allfällig bestehenden bilateralen Verträge mit den EU-Mitgliedstaaten möglich sein. Auf der Grundlage des Luftverkehrsabkommens können die Schweizer Fluggesellschaften die von ihnen gewünschten Destinationen mit beliebig grossen Luftfahrzeugen anfliegen. Umgekehrt verstärkte die Öffnung des Schweizer Marktes für ausländische Carriers den Wettbewerb und führte zu neuen Linienverbindungen ins Ausland. Für die Konsumentinnen und Konsumenten bedeutet das tendenziell tiefere Preise sowie zahlreichere und bessere Flugverbindungen. Allgemein kommt die mit dem Luftverkehrsabkommen verbesserte Verkehrsanbindung der Schweiz dem Wirtschaftsstandort und dem Tourismus zugute. Von der verbesserten Verkehrsanbindung profitiert nicht nur der Personenverkehr, ein beträchtlicher Teil der

Fracht aus der Schweiz wird auf dem Luftweg versendet. Mit einem Wegfall des Luftverkehrsabkommens verlören die schweizerischen Fluggesellschaften die automatische Anerkennung ihres Status und sie würden im EU-Kontext als Drittstaaten-Gesellschaften gelten; schweizerische Luftverkehrsbetreiberzeugnisse (Air Operator Certificate, AOC) müssten von der EASA auf ihre Kompatibilität mit den internationalen Normen überprüft werden. Die Zertifizierung von Luftfahrzeugen, die in der Schweiz hergestellt werden (z.B. Pilatus) wäre nicht mehr automatisch für den gesamten EU-Raum gültig. Schweizer Hersteller müssten für den Verkauf im EU-Raum neben der schweizerischen Zertifizierung auch noch ein europäisches Zertifikat einholen und allenfalls ihre Produkte für den Export entsprechend den EU-Vorschriften anpassen. Auch die Mitgliedschaft der Schweiz an der EASA würde wegfallen.

Die im Rahmen des Luftverkehrs- und des Landverkehrsabkommens verbesserte Verkehrsanbindung der Schweiz dürfte ausserdem ein Standortfaktor für die Ansiedlung von Unternehmen sein, womit indirekte Wachstumswirkungen in der Schweiz generiert werden.

Im Versicherungsbereich bewährt sich das Abkommen mit der EU insbesondere, da es verschiedenen Schweizer Versicherungsgesellschaften ermöglicht hat, Zweigniederlassungen für den Nichtlebensbereich in der EU zu gründen oder zu erwerben und diese unter reduzierten regulatorischen Anforderungen zu führen.⁷³

Auch ein Wegfall der Möglichkeit der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung gemäss FZA hätte nicht zu unterschätzende Auswirkungen: Die Dienstleistungserbringung im EU-Raum würde für Schweizer Firmen erheblich schwieriger, was sich auch auf die Auftragsvergabe in der EU auswirken könnte. Die Chancen für Schweizer Unternehmen, den Zuschlag bei (öffentlichen) Aufträgen zu erhalten, würden spürbar sinken. Schweizer Auftraggeber haben verstärkt von der Möglichkeit profitiert, Aufträge ins Ausland vergeben zu können, was zu einer effizienten Auftragsvergabe insbesondere im Baugewerbe geführt hat. Umgekehrt ist die Anzahl der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer in der Schweiz seit Inkrafttreten des FZA jährlich gestiegen. Im Jahr 2014 wurden insgesamt 79'700 Personen für Einsätze von unter 90 Tagen in die Schweiz entsandt. Hinzu kamen 29'700 selbständigerwerbende Dienstleistungserbringer. Umgerechnet in Jahresarbeitskräfte verrichteten die Entsandten ein Arbeitsvolumen von 4'800 Personen und die Selbständigerwerbenden ein Arbeitsvolumen von 2'700 Personen. Im Vergleich zur ansässigen erwerbstätigen Bevölkerung machen Entsandte und selbständigerwerbende Dienstleistungserbringer zusammen jedoch einen Beschäftigungsanteil von lediglich 0,2% aus.

5. Personenverkehr

5.1. FHA-Ansatz

Grundsatz

Im Dienstleistungssektor können in den FHA Bestimmungen betreffend die Einreise und den zeitlich befristeten Aufenthalt im grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen vorgesehen werden (siehe den Abschnitt zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung unter Ziffer 4.1.).

⁷³ Im Bereich der Schadensversicherungen (Nicht-Lebensbereich) beliefen sich 2012 die über Zweigniederlassungen in der EU von Schweizer Versicherern im Schadensversicherungsberiech generierten brutto Prämieinnahmen auf 1,155 Mrd. CHF.

So ist die Schweiz im Rahmen des FHA mit Kolumbien im Vergleich zur WTO eng begrenzte zusätzliche Verpflichtungen bezüglich natürlicher Personen eingegangen, die im Rahmen von Leistungsverträgen Dienstleistungen erbringen (z.B. integrierte Ingenieurdienstleistungen). Ausserdem sollen Gesuche für die Erteilung einer Bewilligung für die Einreise oder den vorübergehenden Aufenthalt innert nützlicher Frist bearbeitet werden. Ähnliche Bestimmungen in Bezug auf die Grenzüberschreitung natürlicher Personen zur Dienstleistungserbringung hat die Schweiz im Rahmen der FHA mit dem Golfkooperationsrat, Japan und China ausgehandelt.

Das CETA EU-Kanada enthält Regeln mit Bezug auf temporären Aufenthalt. Diese Bestimmungen betreffen insbesondere innerhalb eines Unternehmens versetzte Angestellte, Investoren und Geschäftsreisende im Hinblick auf Investitionen, Erbringer vertraglicher Dienstleistungen und Selbstständige (für einen breiten Fächer von Berufsleuten und gewisse Kategorien von Technikern) mit einem Vertrag von bis zu 12 Monaten, sowie Geschäftsreisende bei Kurzaufenthalten, einschliesslich solcher zur Dienstleistungserbringung nach Kauf- oder Mietabschluss. Die Verpflichtungen betreffend Erbringer vertraglicher Dienstleistungen und Selbstständige sind reziprok gehalten, Sektor um Sektor sowie Gliedstaat um Gliedstaat. Diese Bestimmungen sehen je nach Kategorie unterschiedliche maximale Aufenthaltsdauern wie auch den Familiennachzug (für Ehepartner) vor.

Soziale Sicherheit

Die FHA enthalten keine Bestimmungen zur sozialen Sicherheit.

Anerkennung von Qualifikationen

Die meisten FHA zwischen der Schweiz und Drittstaaten enthalten programmatische und z.T. prozedurale Bestimmungen im Zusammenhang mit der Anerkennung von Berufsqualifikationen. Die Parteien ermutigen ihre zuständigen Behörden und Berufsverbände, z.B. Verfahren zur Anerkennung von Qualifikationen von Dienstleistungserbringern der anderen Partei vorzusehen.

Das CETA EU-Kanada stellt einen detaillierten Rahmen auf, der es Regulierungsbehörden oder beruflichen Organisationen erlaubt, selbständig Abkommen über die gegenseitige Anerkennung auszuhandeln.

5.2. Bilaterales Vertragswerk Schweiz-EU

Mit dem FZA erfolgte schrittweise eine gegenseitige Öffnung der Arbeitsmärkte. Die Personenfreizügigkeit wird ergänzt durch die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme und durch die gegenseitige Anerkennung der Berufsdiplome.

Die Vertragsparteien bemühen sich, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um in ihren gegenseitigen Beziehungen inhaltlich gleichwertige Rechte und Pflichten anzuwenden, wie sie in den EU-Rechtsakten enthalten sind, auf die im Vertrag Bezug genommen wird. Gemäss diesem Abkommen muss die vor Unterzeichnung des Vertrages bestehende relevante Rechtsprechung des EuGH berücksichtigt werden.⁷⁴

⁷⁴ Vgl. Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft («Botschaft Bilaterale I»), BBl 1999 6159, S. 6158/6159.

Zum Teil kann daher von einer Rechtsharmonisierung gesprochen werden, entweder durch eine EU-ähnliche Wortwahl im Text des Abkommens oder durch Verweise auf das EU-Sekundärrecht, insbesondere in den Anhängen. Das FZA enthält jedoch auch eigens zwischen den Parteien ausgehandelte völkerrechtliche Bestimmungen.

Personenfreizügigkeit

Das FZA bezweckt einerseits die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs für Erwerbstätige (Arbeitnehmer und Selbständigerwerbende) und für Nichterwerbstätige (Studenten, Rentner und andere Nichterwerbstätige) sowie andererseits die teilweise Liberalisierung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen (persönliche Dienstleistungserbringung, siehe dazu Ziffer 4.2.).

Der freie Personenverkehr umfasst das Recht, in die Schweiz oder einen Mitgliedstaat der EU einzureisen, sich dort aufzuhalten, Zugang zu einer Beschäftigung zu suchen oder sich als Selbständigerwerbender niederzulassen, und gegebenenfalls nach der Ausübung einer Erwerbstätigkeit dort zu verbleiben. Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Aufenthaltsrechts ist grundsätzlich die Aufnahme einer selbstständigen oder unselbstständigen Tätigkeit. Vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen haben Angehörige einer Vertragspartei das Recht, sich im Gebiet eines Vertragsstaates frei zu bewegen und aufzuhalten, um eine Beschäftigung aufzunehmen oder auszuüben; sie haben Anspruch auf volle berufliche und geographische Mobilität wie auch auf Familiennachzug. Die nicht erwerbstätigen Personen, wie Rentner oder Studenten, haben ebenfalls einen Rechtsanspruch auf Einreise und Aufenthalt, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen (insbesondere genügend finanzielle Mittel und eine umfassende Krankenversicherung).

Bei der Anwendung der Bestimmungen über den freien Personenverkehr ist jede Diskriminierung im Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit untersagt; Die gemäss dem Abkommen Berechtigten haben Anspruch auf gleiche Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen wie die Inländer (Inländergleichbehandlung).

Die Berechtigten des Abkommens sind Angehörige der Mitgliedstaaten und Schweizer Staatsangehörige (sofern sie von der Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben) und ihre Familienangehörige, sowie zwischen den Vertragsparteien entsandte Arbeitnehmer unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Als Familienangehörige gelten Ehepartner, Verwandte in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird sowie die Verwandten in aufsteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird.

Soziale Sicherheit

Das Abkommen sieht die Koordination der sozialen Sicherheit nach dem Muster der in der EU geltenden Regelungen vor, damit der freie Personenverkehr nicht durch einschränkende sozialversicherungsrechtliche Regelungen behindert wird. Die Gesetzgebungen der beteiligten Staaten können dabei unverändert beibehalten und weiterhin jederzeit nach den nationalen Bedürfnissen angepasst werden. Die Staaten verpflichten sich lediglich, bei der Anwendung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften gewisse gemeinsame Grundsätze und Regeln zu beachten. Im Vordergrund stehen dabei das Verbot der Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit und die ungekürzte Zahlung von Geldleistungen bei Wohnsitz in einem anderen Vertragsstaat. Grundlegend sind auch die Regelungen betreffend die Zuweisung zur Versicherung eines Staates, die gegenseitige Anrechnung von Versicherungszeiten für den Leistungserwerb (insbesondere für den Erwerb ausländischer Leistungen wichtig) und

die Sachleistungsaushilfe bei Erkrankung oder bei Unfall im Ausland. Die Koordinierungsregelung gilt für die Versicherungsbereiche Krankheit, Alter, Invalidität und Tod (Hinterlassenenleistungen), Unfall, Arbeitslosigkeit und Familienleistungen.

Anerkennung von Berufsqualifikationen

Im Rahmen des FZA, insbesondere Anhang III, nimmt die Schweiz am EU-System für die Anerkennung von Berufsqualifikationen teil. Die Schweiz stützt sich auf das EU-Sekundärrecht und akzeptiert die Substanz des relevanten EU-Acquis, wogegen die EU die dem EU-Recht entsprechenden schweizerischen Ausbildungsabschlüsse anerkennt.

Die im Anhang III FZA übernommene Richtlinie 2005/36/EG⁷⁵ regelt, unter welchen Voraussetzungen EU-Staatsangehörige in einem anderen Mitgliedstaat auf Grund ihrer Berufsqualifikationen eine Tätigkeit ausüben dürfen, die dort reglementiert, d. h. den Inhabern eines bestimmten nationalen Diploms oder Berufsausweises vorbehalten ist. Dies gilt bei Niederlassung und Dienstleistungserbringung. Für eine Berufsausübung in einem nicht-reglementierten Beruf ist eine vorgängige Anerkennung der Berufsqualifikation nicht nötig.

Hinsichtlich der Dienstleistungserbringung enthält das FZA eine besondere Regelung zur Vereinfachung und Dynamisierung des Verfahrens zur Anerkennung von Berufsqualifikationen. Sie ermöglicht es, die freie Erbringung von Dienstleistungen in reglementierten Berufen wie dem Gesundheitswesen, Ingenieurwesen oder im Architekturbereich umzusetzen.

5.3. Vergleich

Inhaltlicher Vergleich zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen

Das bilaterale Vertragswerk geht in diesem Bereich bedeutend weiter als der FHA-Ansatz. Der grenzüberschreitende Personenverkehr im Rahmen eines FHA ist nicht mit der Personenfreizügigkeit im Rahmen des FZA vergleichbar. Das FZA schafft umfassende Rechtsansprüche in diversen Bereichen, welche über die zeitlich begrenzte Dienstleistungserbringung im Rahmen eines FHA hinausgehen. In den neuesten FHA wird der Personenverkehr ansatzweise erleichtert, allerdings nur in Zusammenhang mit der personenbezogenen Dienstleistungserbringung. Im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen wird in FHA oft ein (begrenzter) Rahmen für die Anerkennung von Qualifikationen geschaffen, der die Dienstleistungserbringung bei reglementierten Berufen kaum ermöglicht, da im Gegensatz zum Anhang III des FZA keine inhaltlichen bzw. materiellen Bestimmungen vorgesehen sind. In Bezug auf die soziale Sicherheit werden im Rahmen von FHA keine Bestimmungen vorgesehen.

Materielle Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA

Bestehende FHA haben im Bereich des Personenverkehrs eine begrenzte Tragweite. Es ist nicht davon auszugehen, dass ein umfassendes FHA mit der EU hier weiter gehen würde. Ausserdem gründet das FZA z.T. auf einer Rechtsharmonisierung (Gleichwertigkeit der Gesetzgebung der Schweiz mit dem EU-Recht oder EU-Rechtsübernahme, wie z.B. im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen), die in einem FHA entfallen würde.

⁷⁵ Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, ABI. L 255 vom 30.9.2005, S. 22.

Ein umfassendes FHA mit der EU würde die Bestimmungen des FZA deshalb nicht übernehmen. Damit würde der Übergang zu einem umfassenden FHA das Ende des freien Personenverkehrs für Erwerbstätige und Nichterwerbstätige bedeuten. Weiter würden die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme und die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen dahinfallen.

Wirtschaftliche Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA

Die Personenfreizügigkeit hat den Schweizer Unternehmen den Zugang zu qualifizierten Arbeitnehmern aus der EU/EFTA erleichtert, was wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung in der Schweiz begünstigt hat. Zwischen 2002 und 2012 ist das reale BIP der Schweiz durchschnittlich um 1,7% pro Jahr gewachsen. In derselben Periode hat das BIP pro Einwohner (ständige Wohnbevölkerung) jährlich real um 0,9% zugenommen. Die Auswirkung der Personenfreizügigkeit auf das BIP wird in wissenschaftlichen Studien auf 1,04 bis 3,2 Prozent geschätzt (für das Jahr 2007⁷⁶ bzw. 2008⁷⁷). Ohne das FZA wäre somit im Jahr 2008 das BIP zwischen 5,5 und 17 Mrd. Schweizerfranken tiefer ausgefallen. Positive Auswirkungen hatte die höhere Verfügbarkeit von Arbeitskräften zudem auf die Investitionen in der Schweiz (1%⁷⁸ bis 3,4%⁷⁹ höheres Niveau).

Dank dem erleichterten Zugang zum Arbeitskräftepotenzial im EU-Raum konnte die hohe Nachfrage der Schweizer Wirtschaft nach zusätzlichen (qualifizierten) Arbeitskräften weitgehend gedeckt werden. Der erleichterte Zugang zum Arbeitskräftepotenzial im EU-Raum hat ein bedeutendes Beschäftigungswachstum ermöglicht. Von 2002 bis 2014 hat die Zahl der Erwerbstätigen um insgesamt 705'000 Personen oder 1.3 Prozent pro Jahr zugenommen. Davon sind mehr als 330'000 von Schweizerinnen und Schweizern sowie niedergelassene Ausländerinnen und Ausländern besetzt. Die bestehende Literatur stützt mehrheitlich die These, wonach FZA-Zuwanderer überwiegend komplementär zum bestehenden Arbeitsangebot waren; es findet sich keine empirische Evidenz für signifikante Verdrängungseffekte oder einen allgemeinen Lohndruck als Folge der FZA-Zuwanderung⁸⁰.

Mit einem Übergang vom FZA zu einem umfassenden FHA würde der Zugang zum Arbeitskräftepotenzial im EU-Raum ohne einseitige Massnahmen durch die Schweiz eingeschränkt. Damit dürfte sich der Fachkräftemangel vor allem in Phasen wirtschaftlichen Aufschwungs verstärken. Besonders betroffen wären hierbei Wirtschaftszweige, die bereits heute Schwierigkeiten bekunden, geeignetes Fachpersonal zu rekrutieren (z.B. im MINT-Bereich: Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik). Es ist davon auszugehen, dass hierdurch die Attraktivität der Schweiz als Unternehmensstandort deutlich geschmälert würde. Das

⁷⁶ Aeppli und Gassebner (2008), «Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU auf den schweizerischen Arbeitsmarkt.» in Aeppli et al. (Hrsg.): «Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft.» KOF Economic Institute, ETH Zürich, S. 45-67.

⁷⁷ Stalder (2010), «Free Migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy» Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 146 (4).

⁷⁸ Aeppli et al. (2008), «Makroökonomische Auswirkungen des FZA auf die schweizerische Wirtschaft.» in Aeppli et al. (Hrsg.): «Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft.», KOF Economic Institute, ETH Zürich, S. 29-44.

⁷⁹ Stalder (2008), «Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum», Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik 11-2008

⁸⁰ Vgl. z.B. Lalive, Zweimüller, Favre (2013): Verdrängungseffekte des FZA Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Studie im Auftrag des SECO, Bern.

Müller et al. (2013) : Les effets de la libre-circulation des personnes sur les salaires en Suisse, Studie im Auftrag des SECO, Bern.

Für einen Literaturüberblick zu den Auswirkungen des FZA auf den Arbeitsmarkt s. SECO et al. (2014), 10. Bericht des Observatoriums zum FZA Schweiz-EU. Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, Bern.

Ausmass der negativen Rückwirkungen auf das Wirtschaftswachstum lässt sich allerdings kaum beziffern.

Im Bereich der Sozialversicherungen dürfte das Fehlen einer multilateralen Koordination zu Situationen mit doppelter Versicherungsunterstellung oder Lücken im Versicherungsschutz führen. Ebenfalls dürfte es den Zugang von Wanderarbeitern zu Leistungen des Empfangsstaates erschweren. Bei der Anwendung würde ohne den multilateralen und homogenen Charakter der EU-Regeln sowie deren vereinheitlichte Verfahren die Arbeit der Sozialversicherungen erschwert sowie die Behördengänge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern verkompliziert. Auf dem Gebiet der Sozialversicherungen wäre insgesamt (Sozialversicherungen, Bund, Kantone) mit jährlichen Mehrkosten in der Grössenordnung von voraussichtlich rund 143 Mio. CHF zu rechnen (vor allem auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung aufgrund der im Rahmen des FZA wegfallenden Retrozessionen der Grenzgängerbeiträge). Im Falle einer Einschränkung des Personenverkehrs hätten die Sozialversicherungen zudem einen erheblichen Finanzierungsbedarf und in der IV würde sich der Schuldenabbau verlangsamen.

Im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen wären, ohne die diesbezüglichen Bestimmungen des FZA in einem FZA, Schweizer Diplome in den EU-Staaten nicht mehr anerkannt, was den Export von Dienstleistungen und den Zugang von Schweizer Arbeitskräften zum EU-Arbeitsmarkt erschweren und die Attraktivität des Schweizer Ausbildungssystems wesentlich mindern würde. Darüber hinaus ist die Schweiz in einigen Bereichen, wie z.B. dem Gesundheitswesen, stark auf ausländische Arbeitnehmer angewiesen (Fachkräftemangel). Die Rekrutierung dieser dringend benötigten Fachkräfte würde ohne einseitige Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen durch die Schweiz wesentlich erschwert. Eine unilaterale Anerkennung der EU-Diplome durch die Schweiz ist zwar denkbar, wäre politisch aber problematisch, wenn Schweizer Staatsangehörige nicht von den gleichen Möglichkeiten im Ausland profitieren können.

6. Kapitalverkehr

Im Rahmen der OECD haben sich die Mitgliedstaaten auf rechtlich bindende Grundsätze zur Unterstützung der Liberalisierung im Kapital- und Dienstleistungsverkehr (Codes of Liberalisation of Capital Movements and of Current Invisible Operations, Kodizes) verpflichtet. Einzelne Massnahmen nahmen die OECD-Mitgliedstaaten von den Grundsätzen der Kodizes aus (Vorbehalte). Die Kodizes verpflichten Mitgliedsstaaten u.a. zu einer nichtdiskriminierenden Behandlung oder auch zu einer so genannten "Standstill Obligation". Diese Bestimmung verbietet es, neue, restriktive Massnahmen einzuführen. Eine Ausnahme zur "Standstill Obligation" besteht in Massnahmen, welche die Sicherheit betreffen.

Die Kapitalverkehrsfreiheit zwischen EU-Mitgliedstaaten und zwischen diesen und Drittstaaten wird durch Artikel 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der europäischen Union (AEUV) garantiert, der besagt, dass „[...] alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten [sind].“ Kapitalverkehr umfasst sowohl den Verkehr mit Sachkapital (Rechte an Immobilien, Unternehmensbeteiligungen etc.) wie auch Geldkapital (Wertpapiere, Kredite etc.). Zur Vermeidung von Verstössen gegen das Steuerrecht oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung können unerlässliche Massnahmen vorgenommen werden (Artikel 65 AEUV). Verschiedene EU-Mitgliedstaaten kennen gegenüber Drittstaaten eine Zulassungsüberprüfung von

Investitionen in Bereichen, welche die innere und äussere Sicherheit (Rüstungsindustrie, Sicherheitsdienste) oder die Versorgungssicherheit (Energie-, Wasser-, Transport- und Telekommunikationsbereich etc.) betreffen.

Auch in der Schweiz besteht grundsätzlich eine Kapitalverkehrsfreiheit. Es bestehen gewisse Einschränkungen, so z.B. bezüglich dem Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) oder Beschränkungen von Investitionen in einzelnen Bereichen wie der Staatsmonopole. Eine Zulassungsüberprüfung für ausländische Investitionen kennt die Schweiz nicht.

6.1. FHA-Ansatz

Verschiedene FHA der Schweiz enthalten Bestimmungen zum Marktzutritt von Investitionen, welche die Phase der Niederlassung von Unternehmen (sog. «pre-establishment») betreffen. Den Schutz ausländischer Investitionen vor völkerrechtswidrigem Handeln des Gaststaates regelt die Schweiz grundsätzlich in Investitionsschutzabkommen (ISA). Diese regeln die Phase des sog. «post-establishment».

Im Rahmen des CETA EU-Kanada wurden die Zulassungsüberprüfungen für Investitionen der einzelnen Staaten (wie sie z.B. in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten vorgesehen sind) nicht abgeschafft. Derzeit ist nicht absehbar, ob die Zulassungsüberprüfung Gegenstand der Verhandlungen des FHA zwischen der EU und den USA sein wird.

6.2. Bilaterales Vertragswerk Schweiz-EU

Im Bereich des Investitionsschutzes bzw. Kapitalverkehr gibt es abgesehen von den oben genannten multilateralen Regeln keine allgemeine vertragliche Grundlage zwischen der Schweiz und der EU. Die bilateralen Abkommen zwischen der EU und der Schweiz enthalten aber vereinzelt Bestimmungen zur Kapitalverkehrsfreiheit. Das FZA beinhaltet Bestimmungen betreffend des Erwerbs von Immobilien durch Staatsangehörige der anderen Vertragspartei (Art. 25 Anhang I FZA). Das Luftverkehrsabkommen gewährt die Niederlassungsfreiheit. Diese garantiert das Recht zur Aufnahme und Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeiten sowie zur Gründung und Leitung von Unternehmungen (Art. 4 Luftverkehrsabkommen), nicht jedoch das Recht zur Übernahme von Fluggesellschaften.

6.3. Vergleich

Inhaltlicher Vergleich zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen

FHA und ISA enthalten Bestimmungen betreffend den freien Transfer von Kapital. Das bilaterale Vertragswerk enthält in einzelnen sektoriellen Bereichen Bestimmungen in Bezug auf den freien Kapitalverkehr.

Materielle Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA

Grundsätzlich besteht im Bereich des Kapitalverkehrs keine allgemeine vertragliche Grundlage zwischen der Schweiz und der EU. Die Schweiz wie auch die EU-Mitgliedstaaten sind jedoch als offene, investitionsfreundliche Wirtschaftsräume einzustufen, verfügen über vergleichbare Rechtsordnungen und haben sich im Rahmen der OECD auf hohe Standards für den Zugang von Kapital verpflichtet. In der Praxis besteht daher kein Bedarf, die Situation zu verbessern.

Ausnahmen bilden u.a. die Vorbehalte im Rahmen der OECD-Kodizes sowie Zulassungsbewilligungen einzelner EU-Mitgliedstaaten in sicherheitsrelevanten Bereichen. Im Rahmen eines umfassenden FHA mit der EU könnte die Aushandlung der Kapitalverkehrsfreiheit geprüft werden. Es ist jedoch schwierig abzuschätzen, inwiefern weitergehende Verpflichtungen in einzelnen Bereichen oder eine Abschaffung der verbleibenden Zulassungsbewilligung für Investitionen einzelner EU-Mitgliedstaaten einen Mehrwert bringen würden.

Wirtschaftliche Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA

Wie oben dargestellt, sind die Schweiz wie auch die EU-Mitgliedstaaten schon als offene, investitionsfreundliche Wirtschaftsräume einzustufen. Allfällige weitergehende Verpflichtungen in einzelnen Bereichen oder eine Abschaffung der Zulassungsbewilligung für Investitionen einzelner EU-Mitgliedstaaten könnten eventuell im Rahmen eines umfassenden FHA vorgesehen werden. Die wirtschaftlichen Auswirkungen sind schwierig einzuschätzen, wären jedoch angesichts des schon herrschenden Öffnungsgrads der Schweiz und der EU wahrscheinlich nicht erheblich.

7. Öffentliches Beschaffungswesen

7.1. FHA-Ansatz

Sowohl die EU wie auch die Schweiz sind Vertragsparteien des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) vom 15. April 1994, welches in der Folge revidiert wurde.⁸¹ Die entsprechenden Verhandlungen wurden im Dezember 2011 abgeschlossen und das revidierte GPA am 30. März 2012 offiziell angenommen. Nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunden durch zwei Drittel der GPA-Vertragsparteien trat das revidierte GPA am 6. April 2014⁸² in Kraft. Unter den 43 Mitgliedern haben bisher bloss Korea, Armenien und die Schweiz ihre Ratifikationsurkunden für das revidierte GPA noch nicht hinterlegt. Für diese Länder bleibt das GPA von 1994 in Kraft. Durch diese Revision wird das GPA modernisiert. Der Anwendungsbereich des Übereinkommens wird ausserdem insbesondere auf neue staatliche Vergabestellen (Ministerien und Agenturen), auf Vergabestellen der subterritorialen Ebene (kanadische Provinzen, etc.), auf Sektorunternehmen sowie Dienstleistungen erweitert.

In den FHA der EFTA-Staaten mit Drittstaaten, welche gleichzeitig Mitglieder des GPA sind (Kanada, Singapur, Korea, Hongkong, etc.), bestätigen die Vertragsparteien ihre Rechte und Pflichten aus dem GPA und sehen in der Regel eine Verhandlungsklausel vor. Die Verhandlungsklausel verfolgt das Ziel, die von einer FHA-Vertragspartei mit einem Drittstaat verhandelten Marktzugangsverpflichtungen im öffentlichen Beschaffungswesen als Verhandlungsgegenstand der anderen FHA-Vertragspartei zu unterbreiten. Im Rahmen des bilateralen FHA Schweiz-Japan wurde geprüft, ob eine Ausweitung des materiellen Geltungsbereichs gegenüber dem GPA möglich ist: die Schweiz bot Japan weitgehend den Geltungsbereich des Abkommens Schweiz-EU über gewisse Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens an. Nachdem aber klar wurde, dass es Japan nicht möglich ist, der Schweiz einen Marktzugang anzubieten, der substanziell über das GPA-Niveau hinausgeht, einigten sich die Parteien darauf, die Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen im FHA Schweiz-Japan auf

⁸¹ Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994, SR 0.632.231.422

⁸² http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/rev-gpr-94_01_f.htm

eine Bestätigung der Rechte und Pflichten der Parteien unter dem GPA und einer Verhandlungsklausel zu beschränken.

Im Rahmen des CETA EU-Kanada wurde ein breiterer gegenseitiger Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten ausgehandelt, der über das GPA hinausgeht. Das Abkommen weitet den Anwendungsbereich der GPA-Regeln auf Auftraggeber des öffentlichen Rechtes in den im revidierten GPA neu unterstellten kanadischen Provinzen (zum Beispiel öffentlich-rechtliche Spitäler, Schulen, etc.) und auf die Gemeindeebene aus. Auch das FHA EU-Korea weitet die gegenseitigen Verpflichtungen im Rahmen des GPA auf zusätzliche Bereiche aus, die im GPA nicht enthalten sind und in beiden Regionen beträchtliche Geschäftsmöglichkeiten bieten: öffentliche Baukonzessionen in der EU und Build Operate Transfer-Verträge (BOT-Verträge) in Korea. Der Zugang der schweizerischen Anbieter zu diesen Märkten im EU-Raum konnte allerdings bereits im Rahmen der Revision des GPA erschlossen werden.

7.2. Bilaterales Vertragswerk Schweiz-EU

Das Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens zwischen der Schweiz und der EU sieht eine gegenseitige Ausdehnung der im Rahmen des GPA erreichten Liberalisierung vor. Es handelt sich dabei einerseits um die Ausdehnung des Anwendungsbereiches des WTO-Übereinkommens auf Beschaffungen von Bezirken und Gemeinden (inkl. Städte). Andererseits ermöglicht das Abkommen eine gegenseitige Marktöffnung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ab einem bestimmten Schwellenwert durch öffentliche und private Beschaffungsstellen im Bereich des Schienenverkehrs, der Gas- und Wärmeversorgung und des Telekommunikationssektors und durch private Auftraggeber in den Sektoren der Wasser- und Elektrizitäts- sowie Verkehrsversorgung. Der Telekommunikationssektor wurde allerdings im Zuge der Liberalisierungsbestrebungen im Jahre 2002 bereits wieder ausgeklinkt, da in diesem Sektor genügend Wettbewerb herrscht. Dennoch erhalten schweizerische Wirtschaftsakteure einen privilegierten und diskriminierungsfreien Zugang zu bedeutenden öffentlichen Beschaffungsmärkten im EU-Raum. Umgekehrt wird der Wettbewerb auf dem schweizerischen Markt öffentlicher Aufträge, inklusive auf Gemeindeebene, gestärkt.

Mit dem Abkommen findet keine Rechtsharmonisierung statt. Im Vergleich zu anderen bilateralen Abkommen wird hier keine Gleichwertigkeitsanerkennung vorgenommen (wodurch das Schweizer Recht als EU-gleichwertig anerkannt würde), d.h. es wird keine materielle Rechtsangleichung angestrebt.⁸³ Das Abkommen basiert vielmehr auf den im GPA festgelegten Regeln und weitet deren Anwendung auf die im bilateralen Verhältnis neu unterstellten Vergabestellen aus.

Im bilateralen Abkommen Schweiz-EU bezüglich Satellitennavigation haben sich die EU und die Schweiz ausserdem zusätzlich darauf geeinigt, den Marktzugang bei den Dienstleistungsaufträgen nicht auf die Verpflichtungen des GPA zu beschränken, sondern auf alle im Rahmen von Galileo beschaffungsrelevanten Dienstleistungen auszudehnen.

7.3. Vergleich

Inhaltlicher Vergleich zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen

⁸³ Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft («Botschaft Bilaterale I»), BBl 1999 6159, S. 6210-6212

Im bilateralen Beschaffungsabkommen Schweiz-EU wurde in bedeutenden Marktsegmenten – die Gemeinden umfassen zum Beispiel nahezu 50 % der Beschaffungen der öffentlichen Hand – eine gegenseitige Ausdehnung der im Rahmen des WTO-Übereinkommens erreichten Liberalisierung sichergestellt. Im bilateralen Satellitennavigationsabkommen Schweiz-EU haben sich die EU und die Schweiz zusätzlich geeinigt, den Marktzugang bei den Dienstleistungsaufträgen auf alle im Rahmen von Galileo beschaffungsrelevanten Dienstleistungen auszudehnen. Auch in den neuesten FHA strebt die Schweiz eine gegenseitige Ausdehnung der im Rahmen des WTO-Übereinkommens erreichten Liberalisierung an.

Materielle Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA

Eine gegenseitige Marktöffnung bzw. Ausdehnung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge wäre im Sinne eines umfassenden FHA mit der EU möglich, zumal damit keine Rechtsharmonisierung erfolgt. Ob ein FHA schliesslich die im Rahmen des bilateralen Beschaffungsabkommen Schweiz-EU unterstellten Vergabestellen und die im Rahmen des Satellitennavigationsabkommens Schweiz-EU unterstellten Dienstleistungsaufträge zu unterstellen vermag oder ob allenfalls eine bescheidenere oder gar erweiterte Unterstellung angestrebt werden könnte, ist offen.

Allerdings ist zu beachten, dass ein enger Zusammenhang des Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen mit dem FZA besteht, welche gemeinsam abgeschlossen wurden. Gestützt auf das FZA besteht für die Umsetzung von Beschaffungsaufträgen, z.B. im Bauwesen, ein Anspruch auf Aufenthalt während der Dauer der Erbringung der Dienstleistung. Bei einer Einschränkung der durch das FZA gewährten Rechtsansprüche würde die Erfüllung von Beschaffungsaufträgen durch erfolgreiche Schweizer Anbieter in der EU gegebenenfalls erschwert oder gar verunmöglicht. Dies könnte sich auf die Wahrscheinlichkeit eines Zuschlags an eine Schweizer Firma auswirken. Dasselbe gilt auch für die Auftragsvergabe in der Schweiz. Zudem dürfte die Effizienz bei öffentlichen Beschaffungen erheblich abnehmen, wenn Aufträge nicht mehr ins Ausland vergeben würden, sofern eine Entsendung von Fachkräften in die Schweiz nicht möglich ist.

Wirtschaftliche Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA

Im Jahr 2007 konnten Schweizer Firmen insgesamt ca. 900 Mio. Euro bis 1,09 Mrd. Euro an öffentlichen Aufträgen aus dem EU-Raum gewinnen.⁸⁴ Inwieweit Schweizer Firmen diese Aufträge ohne die bestehenden bilateralen Verträge (bspw. Beschaffungsabkommen, FZA und MRA) hätten wahrnehmen können, kann nicht gesagt werden. Dies ist unter anderem durch die Tatsache bedingt, dass europäische Beschaffungsstellen auch Unternehmen aus Nichtvertragsstaaten bei der Auftragsvergabe berücksichtigen können.

8. Horizontale Fragen

8.1. FHA-Ansatz

Wettbewerb

⁸⁴ WTO, Committee on Government Procurement (2010) «Statistics for 2007 reported under Article XXI:5 of the Agreement: Report by the European Union».

Die Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungshandels und der Auslandsinvestitionen kann durch wettbewerbsbehindernde Praktiken von Unternehmen beeinträchtigt werden. Daher sehen die FTA der EFTA-Staaten oder die von der Schweiz mit Drittstaaten abgeschlossenen Freihandelsverträge üblicherweise Bestimmungen zum Schutz des Wettbewerbs vor wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen und ein Verbot von wettbewerbsbehindernden Praktiken vor, insofern, als diese den Handel zwischen den Parteien beeinträchtigen; jedoch bezwecken sie keine Harmonisierung der Wettbewerbspolitiken der Vertragsparteien und entfalten keine direkte Auswirkung auf die privaten Akteure in den jeweiligen Jurisdiktionen.

Im Rahmen des FTA EFTA-Staaten-Hongkong anerkennen die Parteien, dass wettbewerbswidrige Verhaltensweisen, die dem Handel schaden, mit dem Abkommen unvereinbar sind. Die Parteien sind gehalten, in solchen Fällen zusammenzuarbeiten und im GA Konsultationen abzuhalten. Die in Hongkong fehlende horizontale Wettbewerbsgesetzgebung (die sich derzeit in Ausarbeitung befindet) beschränkte die Möglichkeiten, in diesem Bereich weitere spezifischere Regeln zu vereinbaren. Deshalb haben die Vertragsparteien eine Evolutivklausel vereinbart.

Im FTA Schweiz-Japan verpflichten sich die Parteien, im Rahmen der jeweiligen Wettbewerbsgesetzgebung Massnahmen gegen wettbewerbswidriges Verhalten zu ergreifen und, ebenfalls im Rahmen der jeweiligen nationalen Gesetzgebungen, zusammenzuarbeiten. Im Umsetzungsabkommen mit Japan sind detaillierte Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen den Wettbewerbsbehörden der Parteien vorgesehen (in der Schweiz die Wettbewerbskommission, in Japan die Fair Trade Commission) – z.B. zur Notifizierung von Rechtsdurchsetzungsmassnahmen oder der Regelung betreffend den Umgang mit vertraulichen Informationen.

Das FTA EU-Korea umfasst ein Kapitel zum Thema Wettbewerb, in dem bestimmte wettbewerbsverzerrende Praktiken untersagt und geahndet werden.

Staatliche Beihilfen

Im Rahmen der WTO sind Regeln in Bezug auf Subventionen und Ausgleichsmassnahmen im GATT 1994 (Artikeln VI und XVI) und im SCM-Übereinkommen vorgesehen. Im Sinne des SCM-Übereinkommens wird der Begriff « Subvention » durch drei grundlegende Elemente definiert: i) finanzielle Leistungen ii) durch die öffentliche Hand oder eine öffentliche Behörde im territorialen Verantwortungsbereich eines Mitglieds iii) die einen Vorteil verleihen. Auch wenn eine Massnahme eine Subvention im Sinne des SCM-Übereinkommens darstellt, wird sie lediglich vom SCM-Übereinkommen erfasst, wenn sie spezifisch einem Unternehmen, einer Branche, einer Gruppe von Unternehmen oder Produktions-Bereichen gewährt wird. Gemäss dem SCM-Übereinkommen sind zwei Kategorien von Subventionen verboten: Exportsubventionen sowie Subventionen, die an den Anteil an inländischen Bestandteilen nationaler Herkunft in einem Produkt gebunden sind. Gegen andere Formen von Subventionen, wie produktionsbezogene Subventionen, kann geklagt werden (mit anderen Worten können sie im Rahmen der WTO aufgegriffen werden oder Auslöser von Ausgleichsmassnahmen sein).⁸⁵ Besondere Regeln betreffend die Subventionierung von Landwirtschaftserzeugnissen sind im WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft definiert.

⁸⁵ Eine Zusammenfassung des SCM-Übereinkommens ist auf der WTO-Webseite verfügbar: http://www.wto.org/french/tratop_f/scm_f/subs_f.htm [FR].

Im Rahmen des FTA EFTA-Staaten-Hongkong sind in den Bestimmungen zu Subventionen und Ausgleichsmassnahmen Verweise auf die Rechte und Pflichten im Rahmen der WTO vorgesehen. Über die WTO-Regeln hinausgehend gilt die Pflicht, bilaterale Konsultationen aufzunehmen, bevor eine Vertragspartei ein Verfahren nach dem SCM-Übereinkommen anstrengt, sowie die Nichtanwendung von allgemeinen WTO-Schutzmassnahmen auf Einfuhren anderer Vertragsparteien, wenn diese Einfuhren nicht Ursache der Schäden sind oder solche zu verursachen drohen.

Auch im FTA EU-Korea wird auf das SCM-Übereinkommen verwiesen. Im Rahmen des CETA EU-Kanada werden die Rechte und Pflichten, welche in der WTO hinsichtlich Subventionen und handelspolitische Rechtsmittel bestehen, wiederholt. Das Abkommen sieht ein bilaterales Subventionsverbot für Exporte landwirtschaftlicher Güter vor, insoweit vollständiger Zollabbau besteht. In allgemeiner Weise wird ebenfalls vorgesehen, verstärkt Transparenz zu schaffen und zusätzliche Konsultationsmechanismen bereitzustellen.

Nachhaltige Entwicklung

Seit 2010 verfügt die EFTA über ein Modellkapitel betreffend die Beziehung zwischen Handel und nachhaltiger Entwicklung. Dieses Kapitel dient als Verhandlungsbasis für alle neuen Abkommen, welche die EFTA-Staaten aushandeln, sowie für die Verhandlungen zur Anpassung gewisser bestehender Abkommen, die vor 2010 ausgehandelt worden sind und noch kein entsprechendes Kapitel enthalten.

Das Kapitel nimmt Bezug auf den Grundsatz, dass wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie Umweltschutz interdependente Bestandteile der nachhaltigen Entwicklung darstellen, die sich wechselseitig unterstützen. Es ermuntert alle Partner in einem FTA, hohe Umweltschutzmassstäbe und Arbeitsstandards sicherzustellen und die in diesen Bereichen bestehenden nationalen Gesetzgebungen effektiv umzusetzen. Weiter verpflichten sich gemäss diesem Kapitel die Vertragsparteien, in der nationalen Gesetzgebung vorgesehenen Umweltschutz und Arbeitsstandards nicht zu senken mit dem blossen Ziel, Investitionen anzuziehen oder einen Wettbewerbsvorteil zu erringen. Zudem fordert das Kapitel die Vertragsparteien auf, die grundlegenden Konventionen der internationalen Arbeitsorganisation (IAO) in Sachen Arbeitsrecht sowie die multilateralen Abkommen im Bereich des Umweltschutzes, bei welchen sie Vertragspartei sind, zu beachten. Schliesslich unterstützt das Kapitel die Förderung des Handels jener Güter und Dienstleistungen sowie Investitionen, welche Umwelt und nachhaltige Entwicklung begünstigen.

Die FTA mit Hong Kong, Montenegro, Bosnien und Herzegowina, den zentralamerikanischen Staaten Costa Rica, Panama und Guatemala sowie mit China sind die ersten Abkommen, die solche Bestimmungen enthalten.

Diese Bestimmungen zielen darauf ab, einen kohärenten Ansatz unter den verschiedenen Politiken sicherzustellen. Die EU verfolgt in den Verhandlungen von FTA einen ähnlichen Ansatz.

Immaterialgüterrechte

Auf WTO-Ebene gilt das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS-Übereinkommen).⁸⁶ Das TRIPS-Übereinkommen legt

⁸⁶ Anhang 1C des Abkommens vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, SR 0.632.20

minimale Standards für den Schutz des geistigen Eigentums fest, welche jede Regierung den anderen WTO-Mitgliedern gewährleisten muss. Wie in den anderen zwei Abkommen liegt der Akzent auf Nicht-Diskriminierung: Inländerbehandlung (Gleichbehandlung von eigenen und fremden Staatsangehörigen), und Meistbegünstigung (Gleichbehandlung aller Angehörigen von Handelspartnern der WTO). Darüber hinaus ermöglicht fortan das System der Streitbeilegung in der WTO die Regelung von Handelsstreitigkeiten hinsichtlich geistiger Eigentumsrechte.⁸⁷ Des Weiteren sind die Schweiz und die EU Mitglied der wichtigsten Immaterialgüterrechtsabkommen, welche durch die Weltorganisation des geistigen Eigentums (WIPO) verwaltet werden.

Die Schweiz strebt im Bereich des geistigen Eigentums in FHA ein Schutzniveau an, welches sich an den Standards bestehender internationaler Abkommen (TRIPS-Übereinkommen sowie diverse Abkommen im Rahmen der WIPO) orientiert und in einzelnen, für die Schweizer Wirtschaftsinteressen wichtigen Aspekten über diese hinausgeht.

Das FHA zwischen der Schweiz und China zum Beispiel enthält substantielle Bestimmungen zum Schutze der Rechte an geistigem Eigentum. Das Schutzniveau wird in verschiedenen Bereichen im Vergleich zum multilateralen Standard des TRIPS-Übereinkommens präzisiert oder verstärkt. Als neue Markenform sind auch akustische Marken zu schützen. Im Bereich Patente ist die Patentierbarkeit biotechnologischer Erfindungen entsprechend der Europäischen Patentübereinkunft (EPÜ)⁸⁸ präzisiert. Die Vertraulichkeit von Test-daten für Marktzulassungsverfahren von pharmazeutischen und agro-chemischen Produkten ist mindestens sechs Jahre zu schützen. Das höhere Schutzniveau für geographische Angaben bei Wein und Spirituosen gemäss Art. 23 TRIPS-Übereinkommens wird auf sämtliche Produkte ausgedehnt. Herkunftsangaben dürfen nicht in irreführender Weise für Waren und Dienstleistungen verwendet werden. Auch Ländernamen, Landesflaggen und Wappen der Parteien sind vor irreführender Verwendung und vor Registrierung als Firmen- oder Markennamen zu schützen. Der Schutz neuer Pflanzensorten wird gegenüber dem internationalen Übereinkommen zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (Fassung 1978, bei welcher China Mitglied ist)⁸⁹ auf den Export solcher Sorten ausgedehnt. Betreffend Rechtsdurchsetzung regelt das FHA Massnahmen der Zollbehörden zur Bekämpfung von Fälschung und Piraterie, die nicht nur bei der Einfuhr von Waren, sondern auch bei der Ausfuhr anzuwenden sind. Weiter müssen zivil- und strafrechtliche Verfahren zur Verfolgung von Rechtsverletzungen und Einforderung von Schadenersatz vorhanden sowie die Anordnung vorsorglicher und superprovisorischer Massnahmen möglich sein.

Mit dem FHA EU-Korea wird ein rechtlicher Rahmen für Grundregeln zum Schutz von Rechten des geistigen Eigentums und zur Durchsetzung dieser Schutzrechte geschaffen, der auf dem TRIPS-Übereinkommen aufbaut. Das FHA legt Verfahren für Informationsaustausch und Zusammenarbeit fest. Es stellt Normen für den Schutz von Rechten des geistigen Eigentums auf, beispielsweise für die Schutzdauer des Urheberrechts an einem Werk, die 70 Jahre nach dem Tod des Urhebers beträgt, und für das Recht ausübender Künstler und Tonträgerhersteller auf eine einzige, angemessene Vergütung. Das FHA stellt sicher, dass bei den Verfahren zur Eintragung von Marken in der EU und Korea bestimmte Regeln eingehalten werden. Das FHA

⁸⁷ Eine Zusammenfassung des TRIPS-Abkommens ist auf der WTO-Webseite verfügbar: http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm7_f.htm [FR]

⁸⁸ Europäisches Patentübereinkommen vom 5. Oktober 1973, revidiert in München am 29. November 2000 (EPÜ 2000), SR 0.232.142.2

⁸⁹ Internationales Übereinkommen zum Schutz von Pflanzenzüchtungen vom 2. Dezember 1961, SR 0.232.161. Dieses Übereinkommen wurde mehrmals geändert.

enthält Einzelheiten zu den Rechten im Bereich eingetragener und nicht eingetragener Muster und Modelle. Ausserdem sieht es Garantien für den Schutz von Daten vor, die mit einem Antrag auf Zulassung von Arzneimitteln und von Pflanzenschutzmitteln vorgelegt werden, und stellt zahlreiche europäische und koreanische geografische Angaben unter Schutz. Das FHA schreibt detaillierte Massnahmen vor, die in Korea und in der EU anzuwenden sind, um ein wirksames Vorgehen gegen Verletzungen von Rechten des geistigen Eigentums zu gewährleisten. Auch im CETA EU-Kanada werden zahlreiche Bestimmungen zum Immaterialgüterrecht vorgesehen.

Diese Beispiele zeigen, dass die EU in ihren FHA im Bereich Immaterialgüterrechtsschutz ein ähnliches Ziel anstrebt wie die Schweiz.

8.2. Bilaterales Vertragswerk Schweiz-EU

Wettbewerb

Das FHA Schweiz-EU enthält materielle Verpflichtungen im Bereich des Wettbewerbs. Gemäss Art. 23 Abs. 1 sind Wettbewerbsabreden zwischen Unternehmen und die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung mit dem Abkommen unvereinbar, soweit sie geeignet sind, den Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU zu beeinträchtigen.

Diese Bestimmung wird von der Schweiz und der EU unterschiedlich ausgelegt. Die EU hat anlässlich der Unterzeichnung des FHA eine einseitige Erklärung abgegeben, welche vorsieht, dass die EU die Praktiken, die Art. 23 Abs. 1 FHA entgegenstehen, auf der Grundlage der Kriterien des EU-Wettbewerbsrechts beurteilen würde.⁹⁰ Die Schweiz hat eine andere Ansicht: Das Abkommen zwingt die Vertragsparteien nicht, ihre eigene Wettbewerbspolitik und -gesetzgebung zu ändern. Das Abkommen stellt vielmehr Wettbewerbsregeln auf, die zu den Kartellbestimmungen der Schweiz, der EU und der EU-Mitgliedstaaten hinzutreten und die zusätzlich zu diesen Gesetzen den Wettbewerb im Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU ordnen.⁹¹ Diese unterschiedlichen Ansätze haben bislang nicht zu Streitigkeiten geführt, was nicht zuletzt darauf zurück zu führen sein dürfte, dass die Wettbewerbsgesetzgebungen der Schweiz und der EU weitgehend gleichwertig sind.⁹²

Mit dem Wettbewerbsabkommen, das am 17. Mai 2013 unterschrieben worden und am 1. Dezember 2014 in Kraft getreten ist, wird eine engere Zusammenarbeit zwischen der Eidgenössischen Wettbewerbskommission (WEKO) und der Wettbewerbsbehörde der Europäischen Kommission ermöglicht. Die internationale Zusammenarbeit zwischen den Wettbewerbsbehörden ist ein wichtiges Mittel, damit die Wettbewerbsgesetzgebung auch bei grenzüberschreitenden Tatbeständen wirksam umgesetzt werden kann. Das Abkommen bietet den Behörden die Möglichkeit, sich ihre Vollzugsmassnahmen gegenseitig mitzuteilen, diese zu koordinieren und Informationen auszutauschen. Unter strikten Bedingungen soll auch der Austausch vertraulicher Informationen möglich sein, die für die Durchführung von Untersuchungen benötigt werden. Das Abkommen ermöglicht einen besseren Zugang zu Beweismitteln, sorgt jedoch weiterhin für die

⁹⁰ Erklärung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens, Schlussakte vom 22. Juli 1972 zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, SR 0.632.401.7

⁹¹ Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften vom 16. August 1972, BBl 1972 II 653, S. 703

⁹² Wie es im Präambel des Abkommens zwischen der Schweiz und der EU über die Zusammenarbeit bei der Anwendung ihres Wettbewerbsrechts explizit anerkannt wird.

erforderlichen Garantien, insbesondere betreffend Vertraulichkeit, Spezialitätsprinzip sowie Rechte der Verfahrensparteien und freies Ermessen der ersuchten Behörde, auf ein Ersuchen der anderen Vertragspartei einzutreten oder nicht.

Mit ihrer stark auf die internationalen Märkte ausgerichteten Wirtschaft hat die Schweiz ein besonderes Interesse an einer internationalen Zusammenarbeit auch im Rahmen ihres Wettbewerbsrechts. Die verbesserte Anwendung des Wettbewerbsrechts in Fällen, in denen sowohl der schweizerische Markt wie der Markt der EU betroffen sind, wird die Unternehmen zu grösserer Vorsicht beim Eingehen von wettbewerbsrechtlich zweifelhaften Vereinbarungen anhalten. Ein besseres, da abgestimmtes Vorgehen in Fällen, die sich in der Schweiz wie der EU auswirken, liegt im allseitigen volkswirtschaftlichen Interesse.

Das Kooperationsabkommen ist verfahrensrechtlicher Natur und sieht keine materielle Harmonisierung der Wettbewerbsrechte vor. Der Abschluss des Abkommens wurde dadurch ermöglicht, dass die Wettbewerbsgesetzgebungen der beiden Vertragsparteien als äquivalent anerkannt sind. Dies bedeutet in der Praxis, dass unter beiden Gesetzgebungen grundsätzlich dieselben Handlungsweisen als unzulässig erachtet werden. Die Behörden der Vertragsparteien haben auch ähnliche Untersuchungsinstrumente zur Verfügung, und die Verfahrensparteien haben vergleichbare Verteidigungsrechte. Diese Ähnlichkeit der Rechtssysteme der Vertragsparteien ist eine notwendige Voraussetzung für den Abschluss eines solchen Zusammenarbeitsabkommens. Die Vertragsparteien wenden weiterhin ihre nationalen Gesetzgebungen an. Die Frage nach der Übernahme des Rechtsbestandes der EU und die institutionellen Fragen stellen sich daher nicht.⁹³

Staatliche Beihilfen

Abgesehen von Bestimmungen in sektoriellen Bereichen (z.B. im Luftverkehrsabkommen) bildet das SCM-Übereinkommen die wichtigste Rechtsgrundlage zwischen der Schweiz und der EU in diesem Bereich.

Gemäss Art. 23 Abs. 1 des FHA Schweiz-EU ist jede staatliche Beihilfe mit dem Abkommen unvereinbar, die den Wettbewerb durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige verfälscht oder zu verfälschen droht, soweit sie geeignet ist, den Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU zu beeinträchtigen. Diese Bestimmung wird von der Schweiz und der EU unterschiedlich ausgelegt. Die EU hat anlässlich der Unterzeichnung des FHA eine einseitige Erklärung abgegeben, welche vorsieht, dass sie die Praktiken, die Art. 23 Abs. 1 FHA entgegenstehen, auf der Grundlage der Kriterien des EU-Regeln zu den staatlichen Beihilfen beurteilen würde. Die Schweiz hat diese Auslegung immer zurückgewiesen und den Standpunkt vertreten, dass die EU-Regeln über die staatlichen Beihilfen auf die Schweiz nicht anwendbar sind. Vor allem im Bereich der Unternehmensbesteuerung hat diese Bestimmung zu Kontroversen geführt. Unter Bezugnahme auf ihr Beihilferecht kam die EU in ihrem unilateralen Entscheid vom 13. Februar 2007 zum Schluss, dass bestimmte kantonale Massnahmen zur Unternehmensbesteuerung nach Art. 23 Abs. 1 FHA als Beihilfe aufzufassen seien. Die Schweiz qualifizierte diesen Entscheid stets als unbegründet.⁹⁴

⁹³ Botschaft zur Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die Zusammenarbeit bei der Anwendung ihres Wettbewerbsrechts vom 22. Mai 2013, BBl 2013 3959.

⁹⁴ Am 14. Oktober 2014 haben die Schweiz und die EU eine gemeinsame Verständigung über die Unternehmensbesteuerung unterzeichnet. Damit kommt diese fast zehn Jahre auf den Beziehungen lastende Kontroverse zum Abschluss.

Nachhaltige Entwicklung

Es gibt in diesem Bereich keine spezifische vertragliche Grundlage zwischen der Schweiz und der EU. Die Verbesserung des Umweltschutzes wird allerdings in mehreren bilateralen Abkommen, namentlich im Verkehrsbereich, angesprochen.

So enthält der Anhang des Luftverkehrsabkommens auch ein Kapitel 6 „Umwelt und Lärmschutz“. Das Abkommen sieht auch eine Teilnahme der Schweiz an der EASA vor, welche namentlich mit der Aufgabe betraut ist, die technischen Normen betreffend Umweltschutz zu harmonisieren. Das Landverkehrsabkommen zielt ebenfalls auf einen verbesserten Umweltschutz ab. Das MRA enthält ein Kapitel über Biozide. Das Umwelt-Abkommen regelt die Beteiligung der Schweiz an der EUA.⁹⁵

Immaterialgüterrechte

In diesem Bereich kommt primär das TRIPS-Übereinkommen zur Anwendung. Von Bedeutung ist auch das EPÜ. Auf dieser Grundlage wurde die Europäische Patentorganisation gegründet: diese zwischenstaatliche Organisation hat derzeit 38 Mitgliedstaaten, darunter insbesondere alle EU-Mitglieder und die Schweiz. In diesem Rahmen ist das Europäische Patentamt für die Erteilung von einem Grossteil der in der Schweiz geltenden Patente nach Massgabe des EPÜ zuständig.

Regelungen zum Schutze von geografischen Angaben sind aber auch vereinzelt im bilateralen Vertragswerk Schweiz-EU zu finden. Im Landwirtschaftsabkommen CH-EU werden die geographischen Angaben von Weinbauerzeugnissen in Anhang 7 und Spirituosen in Anhang 8 gegenseitig geschützt. Seit Dezember 2011 gilt dieser Schutz dank dem Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der GUB/AOP und der GGA/IGP nun auch für Agrarprodukte und Lebensmittel. Dieses Abkommen wurde als neuer Anhang 12 ins Agrarabkommen integriert und stellt sicher, dass GUB/AOP und GGA/IGP der Schweiz und der EU auf dem Gebiet der jeweils anderen Partei anerkannt und geschützt sind. Das Abkommen wird regelmässig aktualisiert, um auch neue GUB/AOP und GGA/IGP der Parteien zu schützen. Das Abkommen ist sowohl national, als Element der Qualitätsstrategie, ein wichtiges politisches Signal für einen verbesserten Schutz von geographischen Angaben, wie auch international im Rahmen des Engagements beider Parteien in der WTO und der WIPO. Anzumerken ist, dass im Bereich geografische Angaben und Herkunftsangaben auch mehrere bilaterale Abkommen mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten bestehen⁹⁶. Diese wurden unabhängig vom bilateralen Vertragswerk Schweiz-EU und vor diesem abgeschlossen.

8.3. Vergleich

Inhaltlicher Vergleich zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen

Im Wettbewerbsbereich sehen die FHA üblicherweise Bestimmungen zum Schutz des Wettbewerbs vor wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen und ein Verbot von wettbewerbsbehindernden Praktiken vor; jedoch bezwecken sie keine Harmonisierung der Wettbewerbspolitiken der Vertragsparteien. Eine weitgehende Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden, wie sie im Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Zusammenarbeit bei der Anwendung ihres Wettbewerbsrechts anvisiert wird, ist in diesem Rahmen nicht vorgesehen. Das FHA Schweiz-EU enthält hingegen materielle Verpflichtungen im Bereich des Wettbewerbs, was jedoch von zweitrangiger Bedeutung

⁹⁵ Vgl. Ziffer 10.3 unter den Kooperationsabkommen.

⁹⁶ Deutschland, Frankreich, Portugal, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn.

ist, da die Wettbewerbsgesetzgebungen der Schweiz und der EU ohnehin weitgehend gleichwertig sind. Genau aus diesem Grund konnte das Wettbewerbsabkommen abgeschlossen werden, welches eine engere Zusammenarbeit zwischen den Wettbewerbsbehörden der Schweiz und der EU ermöglicht. Die enge und intensive Verzahnung der EU- und der Schweizer Volkswirtschaften war ein weiterer Grund, welcher das Wettbewerbsabkommen ermöglicht hat.

In den FHA wird in Bezug auf die staatlichen Beihilfen üblicherweise auf das SCM-Übereinkommen verwiesen. Abgesehen von gewissen sektoriellen Bereichen mit weitergehenden Vereinbarungen (insbesondere im Luftverkehrsabkommen) sind diese Regeln auch im Verhältnis Schweiz-EU relevant. Im Rahmen der bilateralen Abkommen hat die EU den Standpunkt vertreten, dass die EU-Regeln über die staatlichen Beihilfen im Rahmen des FHA Schweiz-EU z.T. Anwendung finden, was einer EU-Rechtsübernahme gleichkommen würde. Die Schweiz hat diese Auslegung jedoch stets zurückgewiesen.

Die nachhaltige Entwicklung wird in keinem Abkommen Schweiz-EU umfassend geregelt. Jedoch wird sie in einigen neueren FHA (z.B. die FHA EFTA-Staaten-Hong Kong, EFTA-Staaten-Costa Rica/Panama und Schweiz-China) zumindest als ein mit den Handelsinteressen aufzuwiegender Grundsatz erwähnt.

Im Bereich der Immaterialgüterrechte werden vermehrt „TRIPS-Plus“-Standards im Rahmen von FHA ausgehandelt. Im Rahmen der bilateralen Abkommen ist eine solche Entwicklung nicht auszumachen, mit Ausnahme der Regelungen zum Schutze von geografischen Angaben im Rahmen des Landwirtschaftsabkommens. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die EU und die Schweiz in diesem Bereich über vergleichbare Schutzbestimmungen verfügen, die multilateralen Schutzstandards hier noch ungenügend sind und bei geografischen Angaben nicht wie im Bereich Patente schon mittels regionaler Instrumente (z.B. EPÜ) eine weitgehende Zusammenarbeit besteht.

Materielle Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA

Die Wettbewerbsgesetzgebungen der Schweiz und der EU sind materiell gleichwertig. Dies erlaubt eine weitergehende Kooperation, als dies in üblichen FHA möglich ist, z.B. die Zusammenarbeit zwischen den Wettbewerbsbehörden. Eine solche Kooperation ist auch im Sinne eines FHA-Ansatzes. Da es beim Wettbewerbsabkommen um ein Abkommen verfahrensrechtlicher Natur handelt, welches keine materielle Harmonisierung der Wettbewerbsrechte vorsieht, wären diese Bestimmungen auch im Rahmen eines umfassenden FHA mit der EU denkbar.

Im Bereich der staatlichen Beihilfen würde sich die Lage auch bei einem umfassenden FHA mit der EU nicht ändern: weiterhin relevant wären die Regeln des SCM-Übereinkommens.⁹⁷ Dass die EU einen anderen Standpunkt vertreten würde (d.h. dass die EU-Regeln über die staatlichen Beihilfen im Rahmen des FHA Schweiz-EU z.T. Anwendung finden, was einer EU-Rechtsübernahme gleichkommen würde), kann an dieser Stelle aber nicht ausgeschlossen werden. Ausgeschlossen werden kann im Rahmen solcher Verhandlungen auch nicht, dass die EU auf eine Annäherung, um nicht von einer Übernahme von EU-Acquis im Bereich der staatlichen Beihilfen zu sprechen, pochen könnte, dies insbesondere je breiter der Marktzugang in einem solchen FHA ins Auge gefasst wäre.

⁹⁷ Das Luftverkehrsabkommen ist grundsätzlich ein partielles Integrationsabkommen und würde somit im Rahmen eines umfassenden FHA mit der EU wegfallen (vgl. Kapitel 4), daher auch die darin vorgesehene Rechtsübernahme der EU-Regeln zum Wettbewerbsrecht und zu den staatlichen Beihilfen.

Angesichts jüngster Entwicklungen, welche dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung auch in FHA mehr Gewicht verleihen, wäre grundsätzlich ein Einbezug der nachhaltigen Entwicklung in ein umfassendes FHA mit der EU durchaus denkbar. Angesichts der vergleichbaren Ausgangslage zur nachhaltigen Entwicklung in der EU und in der Schweiz wäre jedoch zu überprüfen, inwiefern daraus einen Mehrwert entstehen würde.

In Bezug auf die Immaterialgüterrechte würde sich die Lage ebenfalls kaum ändern. In diesem Bereich ist die Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU und ihren Mitgliedstaaten weitgehend im Rahmen von regionalen und multilateralen Abkommen geregelt. Ausserdem sind Regelungen zum Schutze von geographischen Angaben, wie sie zurzeit im Landwirtschaftsabkommen vorgesehen sind, auch vermehrt in FHA zu finden. Sie bringen keine Rechtsübernahme mit sich und wären somit in einem umfassenden FHA mit der EU durchaus denkbar.

Wirtschaftliche Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA

Da horizontale Bestimmungen in der Regel nur ergänzend zu materiellen Bestimmungen im Marktzugangsbereich Anwendung finden, sind keine direkten wirtschaftlichen Auswirkungen damit verbunden. Vorliegend sind auch keine weitergehenden Unterschiede zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen zu verzeichnen.

Seit den Bilateralen II besteht die EU aber vermehrt darauf, dass die sektoriellen Abkommen mit der Schweiz durch eine Übernahme von sogenannten flankierenden Politiken bzw. horizontalem Acquis ergänzt werden. Aus der Optik der EU ist die Übernahme dieser horizontalen Regeln zentral, um gleiche Bedingungen für sämtliche Teilnehmer am Binnenmarkt zu schaffen, was sie z.B. bei den Verhandlungen über das Stromabkommen und über das institutionelle Abkommen geltend macht. Auf eine künftige Übernahme dieser horizontalen Regeln zu verzichten, könnte daher negative Auswirkungen auf laufende Verhandlungen und zukünftige Interessen der Schweiz haben.

9. Institutionelle Mechanismen

9.1. FHA-Ansatz

Die FHA, welche die Schweiz bisher abgeschlossen hat, sehen wie viele andere völkerrechtlichen Verträge in der Regel einen GA vor, der die Verwaltung sowie die ordnungsgemässe Anwendung des Abkommens sicherstellt. Der GA setzt sich aus gleich vielen Vertretern der Vertragsparteien zusammen und hat die Aufgabe, die Einhaltung der Verpflichtungen durch die Vertragsparteien zu überwachen sowie die Erweiterung und Vertiefung des Abkommens zu prüfen und gegebenenfalls entsprechende Empfehlungen an die Vertragsparteien abzugeben. Weiter soll der GA versuchen, allfällige Streitfälle bezüglich der Interpretation bzw. Anwendung des Abkommens beizulegen. Ein GA beschliesst i.d.R. einstimmig, bzw. im Konsensverfahren.

Manche Abkommen, wie zum Beispiel das FHA EFTA-Staaten-Hongkong, sehen ein detailliertes Konsultations- und Schiedsverfahren für Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des Abkommens vor. Sofern eine Einigung über den GA nicht möglich ist, kann jede Partei nach dem Scheitern von formellen Konsultationen die Einsetzung eines Schiedsgerichts verlangen. Am Ende des Verfahrens trifft das Schiedsgericht eine Entscheidung, die bindend für die Parteien ist. Ein solcher Streitschlichtungsmechanismus,

wie er von der EFTA-Staaten oder der Schweiz, bzw. von der EU in Freihandelsverhandlungen mit Drittstaaten vorgesehen ist, sieht die Ernennung von Schiedsrichtern vor, welche nicht nur Staatsangehörige der Vertragsparteien sind. Am Ende des Streitschlichtungsverfahrens erlassen diese Schiedsrichter ein Urteil, welches verbindlich und abschliessend für alle Streitparteien ist. Diese Charakteristiken bilden feste und wiederkehrende Bestandteile von FHA, seien sie von den EFTA-Staaten, der Schweiz oder der EU abgeschlossen.

9.2. Bilaterales Vertragswerk Schweiz-EU

Im Rahmen des bilateralen Vertragswerks bestehen im institutionellen Bereich keine identischen Regeln. Vielmehr variieren die institutionellen Bestimmungen inhaltlich je nach der „Integrations-tiefe“ des jeweiligen Abkommens. Man kann sie aber kategorisieren. Sie betreffen die Rechtsanpassung, die Auslegung, die Überwachung und die Streitbeilegung. Nachfolgend wird nicht auf die institutionellen Bestimmungen jedes einzelnen Abkommens eingegangen, sondern es werden repräsentative Beispiele angegeben.

Verwaltung allgemein

Alle bilateralen Abkommen werden grundsätzlich durch GA verwaltet. Sie überwachen das gute Funktionieren der Abkommen und sind die Plattform für den Informationsaustausch, für Beratungen zwischen den Parteien sowie für gegenseitige Konsultationen. Im Fall von Differenzen können die Parteien an sie gelangen. In den GA sind beide Vertragsparteien mit gleichen Rechten vertreten, d.h. der GA entscheidet im Konsens. Er hat aber nur in den von den Abkommen vorgesehenen Fällen Entscheidungsgewalt. Es handelt sich damit um herkömmliche zwischenstaatliche Zusammenarbeit.

Die GA unter anderem der Assoziierungsabkommen von Schengen/Dublin, des FZA, des Statistikabkommens und des Luft- und des Landverkehrsabkommens, sind zudem in beschränktem Umfang zuständig für die Weiterentwicklung der Abkommen, d.h. für die Ergänzung der Anhänge sowie ausnahmsweise des Haupttexts der Abkommen selbst (siehe unten, Rechtsanpassung).

Ausnahmen bilden z.B. das Zinsbesteuerungsabkommen und das Wettbewerbsabkommen: in dessen Rahmen wird kein gemeinsames Organ wie zum Beispiel ein GA geschaffen. Die bei den bilateralen Abkommen über den Marktzugang relevanten institutionellen Fragen stellen sich für dieses Abkommen nicht.

Rechtsentwicklung

Wie schon in den vorangehenden Kapiteln dargelegt, sehen die bilateralen Abkommen Mechanismen über den Umgang mit Entwicklungen des EU-Acquis vor:

Das FHA Schweiz-EU von 1972 bezweckt keine Harmonisierung des Rechts der Vertragsparteien.⁹⁸ Es handelt sich hier vielmehr um die Festlegung von allgemeinen Prinzipien und Regeln, die nicht spezifisch das EU-Recht widerspiegeln.

⁹⁸ In der Botschaft zum FHA von 1972 wird folgendes festgehalten: „Durch das Abkommen wird die Schweiz nicht gezwungen, ihre Wirtschaftspolitik und ihre innere Gesetzgebung mit derjenigen der Europäischen Gemeinschaften zu harmonisieren. Dennoch wird es in Zukunft immer häufiger naheliegender sein, in konkreten Fällen für gleichartige Probleme ähnliche Lösungen wie in unseren Nachbarstaaten zu entwickeln.“ (S. 730).

Neuere bilaterale Abkommen mit der EU können in zwei Kategorien von Äquivalenzabkommen unterteilt werden: Sie beruhen teilweise auf der Gleichwertigkeit der Gesetzgebung (wie z.B. das MRA) oder verpflichten die Schweiz, Massnahmen zu treffen, damit in der Beziehung zur EU gleichwertige Rechte und Pflichten wie in den Rechtsakten der EU zur Anwendung kommen (wie z.B. das FZA oder das Landverkehrsabkommen). Bei beiden Kategorien von Abkommen behalten die Vertragsparteien ihre Rechtssetzungsautonomie. Die Abkommen verpflichten die Parteien dazu, die Gleichwertigkeit ihrer Gesetzgebung auch bei einer Rechtsentwicklung aufrechtzuerhalten und die Entwicklung des EU-Rechts zu berücksichtigen, um zu verhindern, dass Unterschiede zwischen der schweizerischen Gesetzgebung und den EU-Bestimmungen die einwandfreie Anwendung der betreffenden Abkommen und die Rechtssicherheit beeinträchtigen. Es besteht zum Beispiel ein Interesse an gleich hohen Standards in Bereichen wie Sicherheit, Gesundheit und Umwelt. Die Gleichwertigkeit von Rechtsakten wird in der Regel durch ihre Auflistung in den Abkommen oder ihren Anhängen durch Beschlüsse des jeweiligen GA verbindlich festgestellt. Die zweite Kategorie der Äquivalenzabkommen schreibt die fortlaufende Berücksichtigung des EU-Rechts vor; es besteht aber oft noch ein grösserer Umsetzungsspielraum als bei Abkommen, die eine wörtliche Übernahme vorsehen (vgl. sogleich). Bei beiden Kategorien von Abkommen sind üblicherweise Konsultationsverfahren vorgesehen für den Fall, dass eine Partei beabsichtigt, Rechtsvorschriften im Anwendungsbereich des Abkommens zu ändern.

Andere neuere bilaterale Abkommen mit der EU basieren auf einer (wörtlichen) Übernahme von EU-Recht in den Vertragstext oder verweisen auf EU-Rechtsakte, welche von der Schweiz zu übernehmen sind (wie z.B. im Fall des Luftverkehrsabkommens und von Schengen/Dublin). Auch hier sind im Allgemeinen Konsultationsverfahren vorgesehen, wenn die EU neue Rechtsakte im Anwendungsbereich der Abkommen erlässt: Am weitesten geht dabei die Regelung im Bereich Schengen. Aber auch in diesem Fall behält die Schweiz grundsätzlich ihre Rechtssetzungsautonomie. Die Schweiz ist hier direkt an den Arbeiten in den zuständigen Arbeitsgruppen und Ausschüssen der EU beteiligt, ohne aber über ein Stimmrecht zu verfügen. Sie hat, mit anderen Worten, ein gestaltendes Mitwirkungsrecht. Sie wird also massgebend an der künftigen Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands beteiligt («decision shaping»). Im Ausgleich dafür verpflichtet sie sich grundsätzlich, Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands zu übernehmen.

Überwachung

Grundsätzlich ist jede Vertragspartei für die ordnungsgemässe Durchführung der Verträge auf dem eigenen Hoheitsgebiet zuständig.

Eine Ausnahme bildet die Rolle der EU-Kommission zur Überwachung der Einhaltung der Wettbewerbsregeln im Bereich der Luftfahrt: das Luftverkehrsabkommen überträgt den zuständigen EU-Organen die Kontrolle und Überwachung der Anwendung der Wettbewerbsregeln sowie in Angelegenheiten, welche sich auf Flugdienste ausüben können, die Ausübung derselben Befugnisse, welche sie auch gegenüber den Mitgliedstaaten der EU haben.⁹⁹ Die EU-Kommission kann dabei teilweise, insb. im Wettbewerbsrecht, auch Private sanktionieren. Mit der Anerkennung der Zuständigkeiten der EU-Organen anerkennt die Schweiz auch die Gerichtsbarkeit des EuGH über diese Entscheide. Die Anerkennung der Wettbewerbskompetenz der EU-Organen war zum

⁹⁹ Die staatlichen Beihilfen sind ausgeschlossen: in diesem Bereich sorgt jede der Vertragsparteien dafür, dass die Vertragsregeln auf ihrem Hoheitsgebiet eingehalten werden.

Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Abkommens von beschränkter Tragweite, weil das Auswirkungsprinzip (auch im schweizerischen Recht bekannt) diese Institutionen auch ohne Abkommen legitimiert, das Verhalten der Wirtschaftsunternehmen ausserhalb der EU zu sanktionieren, wenn dieses Verhalten Auswirkungen auf dem Gebiet der EU hat.

Im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens haben die Parteien ebenfalls besondere Vorkehrungen getroffen, da sie die jeweils zuständigen Behörden mit der Überwachung der Anwendung des Vertrages auf ihrem Hoheitsgebiet beauftragt haben. Die Überwachung der Einhaltung der aus dem Abkommen fliessenden Verpflichtungen erfolgt jeweils durch eine unabhängige innerstaatliche Kommission. Auf Seiten der EU ist dies die Europäische Kommission; in der Schweiz wird diese Aufgabe der Kommission zur Umsetzung und Überwachung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens (KBBK) übertragen. Diese Kommission, die sich aus Vertretern der Kantone sowie des Bundes zusammensetzt und seit 1996 besteht, hat die Aufgabe, die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens zu überwachen.¹⁰⁰

Auslegung

Jede Vertragspartei bzw. die jeweiligen gerichtlichen Instanzen sind für die Auslegung der Verträge auf dem eigenen Hoheitsgebiet zuständig. Die Abkommen werden nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen gemäss der Wiener Vertragsrechtskonvention¹⁰¹ ausgelegt. Dabei sind die Abkommen nach Treu und Glauben nach ihrem Wortlaut, Ziel und Zweck auszulegen. Das bedeutet, dass auch der implizit zum Ausdruck kommende Wille der Schweiz, sich an die Rechtsordnung der EU anzulehnen, für die nationalen Gerichte massgebend ist (Schaffung einer parallelen Rechtslage). Daraus folgt aber auch, dass Begriffe des EU-Rechts hinsichtlich Ziel und Zweck des jeweiligen Abkommens, und, aufgrund der verschiedenen Zielsetzung der EU-Verträge, nicht zwingend gleich wie innerhalb des Binnenmarkts auszulegen sind.

Gewisse Abkommen enthalten zudem spezifische Auslegungsregeln. So muss von den zuständigen Auslegungsorganen gemäss dem FZA und Luftverkehrsabkommen die vor Unterzeichnung des Vertrages bestehende relevante Rechtsprechung des EuGH zur Auslegung von Begriffen des EU-Rechts oder von Vertragsbestimmungen berücksichtigt werden, die im Wesentlichen mit EU-Rechtsakten übereinstimmen.

Streitbeilegung

Mit der Sicherstellung des ordnungsgemässen Funktionierens der Abkommen beauftragt, vereinfachen die GA den Informationsaustausch und die Beratungen zwischen den Parteien. Sie bemühen sich, auf Antrag der Parteien Streitigkeiten beizulegen. Wenn sich die Delegationen in einem GA nicht einigen können, sehen die bestehenden Abkommen nur sehr beschränkt konkrete Rechtsfolgen vor. Ungelöste Streitigkeiten unter dem Schengen- und dem Dublin-Assoziierungsabkommen führen aber beispielsweise zu deren automatischen Beendigung.

In gewissen Abkommen, z.B. dem ZESA-Abkommen, wurde die Möglichkeit eingeräumt, einseitig Ausgleichsmassnahmen zu ergreifen. Zur abschliessenden Beurteilung der Verhältnismässigkeit der getroffenen Ausgleichsmassnahmen kann sodann der GA mit

¹⁰⁰ Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft («Botschaft Bilaterale I»), BBl 1999 6159, S. 6147.

¹⁰¹ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, SR 0.111.

dem Einverständnis beider Vertragsparteien die getroffenen Ausgleichsmassnahmen einem Schiedsgericht unterbreiten. Auslegungsfragen zu Abkommensbestimmungen, die sich mit den entsprechenden Bestimmungen des EU-Rechts decken, können in diesem Rahmen jedoch nicht entschieden werden.

Bei Abkommen, die keine explizite Regelung enthalten, kommen bei Streitigkeiten die allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze für Staatsverträge, welche in der Wiener Vertragsrechtskonvention kodifiziert sind, sowie allenfalls Grundsätze über die Staatenverantwortlichkeit zur Anwendung.

9.3. Vergleich

Inhaltlicher Vergleich zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen

Im Rahmen des bilateralen Vertragswerks bestehen im institutionellen Bereich keine identischen Regeln. Die institutionellen Bestimmungen variieren inhaltlich je nach der „Integrationsstufe“ des jeweiligen Abkommens. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die institutionellen Mechanismen eines Abkommens umso detaillierter geregelt sind, je umfassender die Harmonisierung der Rechtsordnungen angestrebt wird. Je umfassender die angestrebte Harmonisierung ist und insbesondere wenn eine dynamische Parallelität der jeweiligen Rechtsordnungen angestrebt wird, desto präziser und verbindlicher müssen die institutionellen Mechanismen ausgestaltet sein, welche die Rechtsangleichung, gleiche Bedingungen und Rechtssicherheit für die Marktteilnehmer garantieren.

Im Vergleich dazu enthalten klassische FHA, die keine Harmonisierung der Rechtsordnung anstreben, in der Regel weniger detaillierte institutionelle Bestimmungen: Gemeinsam ist allen Abkommen die Einrichtung eines GA, welcher die Verwaltung sowie die ordnungsgemässe Anwendung des Abkommens sicherstellt. Die neueren FHA der Schweiz und der EU sehen auch regelmässig ein Konsultations- und Schiedsverfahren für Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des Abkommens vor, das jenem der WTO nachgebildet ist.

Materielle Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA

Welchen institutionellen Mechanismus ein allfälliges umfassendes FHA mit der EU vorsehen müsste, hängt, wie die Analyse zeigt, vom Inhalt, nicht von der Bezeichnung dieses Abkommens ab. Wie einleitend erläutert, ist jedoch davon auszugehen, dass im Rahmen eines umfassenden FHA, das einen weniger weitreichenden Marktzugang als die bestehenden Abkommen gewähren würde, keine Angleichung an das EU-Recht angestrebt würde. Dies impliziert auch, dass keine über die allgemeinen völkerrechtlichen Regeln hinausgehende Angleichung der Anwendungspraxis vereinbart oder gar Zuständigkeiten von EU-Organen anerkannt würden.

Im Rahmen eines umfassenden FHA mit der EU wären gemäss dem FHA-Ansatz, wie er mit Drittstaaten bereits jetzt von der Schweiz verfolgt wird, institutionelle Bestimmungen nötig. Für die Verwaltung sowie die ordnungsgemässe Anwendung des Abkommens wäre ein GA vorzusehen. Zur Steigerung der Rechtsicherheit, wäre auch ein über die allgemeinen völkerrechtlichen Konsultationspflichten hinausgehender, bindender Streitbeilegungsmechanismus enthalten, der auch Schiedsgerichtselemente beinhalten würde, denkbar.

Wirtschaftliche Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA

Da institutionelle Mechanismen nur ergänzend zu materiellen Bestimmungen Anwendung finden, sind damit selbst keine direkten wirtschaftlichen Auswirkungen damit verbunden. Indirekt führen aber rechtsverbindliche institutionelle Mechanismen zu mehr Effizienz, Vorhersehbarkeit und Rechtsicherheit, auch für die privatwirtschaftlichen Akteure.

10. Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA mit der EU

Im Rahmen der Kapitel 3 bis 9 wurde sektoriell für die einzelnen Bereiche (Warenverkehr, Handel mit Dienstleistungen, Personenverkehr, Kapitalverkehr, öffentliches Beschaffungswesen, horizontale Fragen, institutionelle Mechanismen) ein Vergleich zwischen den bilateralen Abkommen und einem umfassenden FHA gezogen.

Ein FHA ist aber jeweils das Ergebnis der Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien. Der Umfang und die Tiefe eines FHA sind entsprechend von den (gemeinsamen) Interessen der Parteien abhängig. Inwieweit die EU bereit wäre, Teile der bestehenden bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU durch neue Vereinbarungen im Rahmen eines ausgebauten FHA zu ersetzen und welche Forderungen sie mit einer Öffnung des FHA Schweiz-EU von 1972 verbinden würde, kann vorliegend nicht beantwortet werden.

Insbesondere ist davon auszugehen, dass ein Übergang zu einem umfassenden FHA – im Vergleich mit dem heutigen bilateralen Weg – Auswirkungen auf die laufenden Verhandlungen mit der EU und auch auf weitere, Nicht-Marktzugangsdossiers (Kooperationsbereiche, Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei, Justiz und Migration sowie Steuerfragen) hätte.

10.1. Marktzugangsbereiche

Aus dem Vergleich in den vorangehenden Kapiteln ergeben sich folgende Ergebnisse:

Im Unterschied zum heutigen bilateralen Vertragswerk würde ein umfassendes FHA mit der EU den grössten Teil der heute von den bilateralen Abkommen abgedeckten Bereiche ausschliessen.

- Im Warenverkehrsbereich würden insbesondere folgende Bestimmungen wegfallen: Im Bereich der technischen Handelshemmnisse könnten Produkte, die in der Schweiz und der EU vermarktet werden, unterschiedliche Anforderungen erfüllen müssen und einer doppelten Konformitätsbewertung (einmal gemäss Schweizer Recht, einmal gemäss EU-Recht) unterzogen werden, was u.U. die Herstellung von unterschiedlichen Produkteserien für die beiden Märkte erfordern würde. In den Bereichen Pflanzenschutz, Futtermittel, Saatgut, biologische Landwirtschaft, Früchte und Gemüse sowie im Veterinärbereich müssten wieder Grenzkontrollen und Zeugnisse eingeführt werden. Im Bereich der Zollsicherheit würde eine Voranmeldepflicht für Warenimporte aus bzw. für Warenexporte in die EU gelten.
- Die sektoriellen Bestimmungen im Dienstleistungsbereich, welche im Rahmen des bilateralen Vertragswerks enthalten sind, würden mit einem Übergang zu einem umfassenden FHA wegfallen (Landverkehrsbereich, Versicherungsbereich, Luftverkehr, Dienstleistungserbringung gemäss FZA).

- Im Bereich des Personenverkehrs würden die heutigen Bestimmungen (Rechtsansprüche auf Einreise, Aufenthalt, Familiennachzug und Gleichbehandlung; Koordination der Sozialversicherung; Anerkennung von Berufsqualifikationen) wegfallen bzw. nur auf einen sehr begrenzten Rahmen zurückfallen.

Einige wenige von den bilateralen Abkommen abgedeckte Bereiche könnten auch unter den Anwendungsbereich eines umfassenden FHA mit der EU fallen:

- Im Warenverkehrsbereich könnten ein Verbot von Zöllen auf Industrieprodukten, Handelsdisziplinen gemäss dem WTO-Ansatz, gemeinsame Ursprungsregeln und die daraus folgende Kumulationsmöglichkeit sowie gewisse Vereinfachungen und Beschleunigungen der Grenzkontrollen und -formalitäten wohl auch Teil eines umfassenden FHA mit der EU sein.
- Die im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens gewährten Konzessionen wären im Rahmen eines umfassenden FHA mit der EU mit dem heutigen bilateralen Abkommen weitgehend vergleichbar bzw. deckungsgleich. Die Wahrnehmung solcher Aufträge wäre ohne FZA jedoch erschwert, was sich auf die Vergabepaxis in der EU bzw. die Wahrscheinlichkeit, den Zuschlag eines öffentlichen Auftrags zu erhalten, für Schweizer Unternehmen auswirken könnte.
- Horizontale Bestimmungen (Wettbewerbsregeln usw.) finden in der Regel nur ergänzend zu materiellen Bestimmungen im Marktzugangsbereich Anwendung – in diesem Bereich sind auch keine weitgehenden Unterschiede zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen zu verzeichnen. Ein umfassendes FHA mit der EU könnte auch institutionelle Mechanismen vorsehen (Einrichtung eines GA und allenfalls eines bindenden Streitbeilegungsmechanismus).

Im Rahmen der Analyse wurde auch eruiert, in welchen Bereichen ein umfassendes FHA allenfalls eine Liberalisierung, d.h. zusätzliche Marktöffnungen, nach sich ziehen würde im Vergleich zum heutigen bilateralen Vertragswerk¹⁰²:

- Die Agrarzölle sind im aktuellen bilateralen Vertragswerk nur punktuell geregelt. Aufgrund des heute relativ geringen Liberalisierungsgrades der Zölle im Agrarbereich besteht beim Marktzugang für Landwirtschaftsprodukte ein erhebliches zusätzliches Liberalisierungspotenzial. Ein neu verhandeltes FHA könnte die Zölle auch für Landwirtschaftsprodukte umfassender abdecken, wobei der aus den Verhandlungen resultierende Liberalisierungsgrad den Handelsinteressen beider Parteien entsprechen müsste. Da ein solches Abkommen keine Rechtsharmonisierung vorsehen würde, wäre der Spielraum für Verbesserungen des Marktzugangs im nicht-tarifären Bereich (vgl. Abschnitt zu den Verhandlungen zum Abkommen über Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktsicherheit und öffentliche Gesundheit (FHAL / GesA) unten), der für die Schweiz ebenfalls von Interesse ist, hingegen begrenzt. Im Vergleich zum bisher verfolgten Ansatz von parallelen Verhandlungen im Agrar- und Lebensmittelbereich wäre eine rein tarifäre Marktöffnung im Agrarbereich im Rahmen eines umfassenden FHA demnach für die Schweiz weniger vorteilhaft.
- Der Abschluss eines klassischen Handelsabkommens (gemäss Artikel V GATS) für den gesamten Dienstleistungssektor wäre denkbar, hätte aber einen beschränkten Mehrwert, weil die EU und die Schweiz den GATS-Ansatz bereits in der WTO

¹⁰² Diese Bereiche könnten auch im Rahmen des heutigen bilateralen Wegs mit neuen bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU geregelt werden.

weitgehend ausgereizt haben. Dadurch könnten – im Unterschied zu einem Integrationsabkommen, welches zusätzlich die Harmonisierung und Anerkennung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften bis hin zum Einheitspass beinhaltet – jene Marktzugangshindernisse nicht beseitigt werden, die sich aus den Abweichungen und der Nicht-Anerkennung der nationalen Vorschriften ergeben, also gerade jene Hindernisse, die für den Zugang zum EU-Binnenmarkt für Schweizer Anbieter besonders relevant sind.

- Im Kapitalverkehrsbereich sind die Schweiz wie auch die EU und ihre Mitgliedstaaten als offene, investitionsfreundliche Wirtschaftsräume einzustufen. Sie verfügen über vergleichbare Rechtsordnungen und haben sich im Rahmen der OECD auf hohe Standards für den Zugang von Kapital verpflichtet. Es ist davon auszugehen, dass sich aus weitergehenden Verpflichtungen in einzelnen Bereichen oder eine Abschaffung der verbleibenden Zulassungsbewilligung für Investitionen einzelner EU-Mitgliedstaaten ein beschränkter Mehrwert ergeben würde.

10.2. Laufende Verhandlungen im Marktzugangsbereich

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU entwickeln sich kontinuierlich. Im Rahmen des heutigen bilateralen Wegs werden wichtige Verhandlungen in den Marktzugangsbereichen geführt. Inwiefern diese Verhandlungen im Rahmen eines umfassenden FHA weitergeführt bzw. übernommen werden könnten, wird nachfolgend aufgezeigt.

Institutionelle Fragen

Im Bereich des Marktzuganges können Umsetzungsprobleme sowie Verzögerungen bei Anpassungen an Rechtsentwicklungen neue Hürden beim Zugang zum Markt schaffen sowie zu Diskriminierung einzelner Akteure und zu Rechtsunsicherheit führen. Es ist daher im Interesse der Schweiz, Mechanismen zu finden, welche die homogene Rechtsanwendung durch beide Parteien gewährleisten. Ein institutionelles Abkommen soll diese Mechanismen definieren und den Weg für weitere Marktzugangsabkommen mit der EU öffnen. Der Bundesrat hat das Mandat für Verhandlungen im institutionellen Bereich am 18. Dezember 2013 verabschiedet, der EU-Ministerrat am 6. Mai 2014. Die Verhandlungen haben im Mai 2014 begonnen. Die Schweiz und die EU erörtern im Rahmen dieser Verhandlungen die Ausgestaltung der Mechanismen, welche in Zukunft die einheitliche Rechtsübernahme, Auslegung, Überwachung und Streitbeilegung im Anwendungsbereich bestehender und zukünftiger Marktzugangsabkommen gewährleisten sollen.

Im Falle eines Übergangs zu einem umfassenden FHA mit der EU würden diese Verhandlungen obsolet, da sie auf dem Grundsatz der Rechtsharmonisierung basieren und daher in ihrer Tragweite den Rahmen eines FHA überschreiten.

Stromabkommen

Das geplante Stromabkommen der Schweiz mit der EU zielt auf die Einbindung des Schweizer Strommarkts in den europäischen Strombinnenmarkt ab. Es handelt sich um ein Marktzugangsabkommen und soll insofern nicht nur den Stromhandel regeln, sondern sämtliche Aspekte, die Stromerzeugern, -Händlern und -Verbrauchern faire und nicht wettbewerbsverzerrende Bedingungen am Markt erlauben.

Die Schweiz hat eine wichtige Rolle als Stromdrehscheibe innerhalb Europas. Auch nimmt die Schweiz dank dem flexiblen Einsatz von Pumpspeicherkraftwerken eine

Funktion als Batterie im Alpenraum für die europäische Stromversorgung wahr. In der EU wird der Strombinnenmarkt am 1. Juli 2015 operativ. Mit einem Abkommen mit der EU würde die Schweiz am EU-Strombinnenmarkt teilnehmen. Der gegenseitig freie Marktzugang würde die Position der Schweizer Stromproduzenten auf dem europäischen Elektrizitätsmarkt erhalten. Die Stromkonsumenten würden auch besser gestellt dank den vereinfachten Importmöglichkeiten und intensiveren Wettbewerb. Zudem soll die Teilnahme der Schweiz an für den Strombereich zuständigen europäischen Gremien festgeschrieben werden und somit die Interessen der Schweiz gewahrt werden. Vor dem Hintergrund des Entscheids von Bundesrat und Parlament zum schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie ermöglicht das angestrebte Abkommen mit der EU die Nutzung der Vorteile eines grossen Marktes und dadurch eine tendenziell günstigere Versorgung als ohne Stromabkommen.

Das geplante Stromabkommen geht über ein FHA hinaus (Strom wird als Ware bereits heute vom FHA Schweiz-EU von 1972 erfasst). Die Rechtsharmonisierung (Übernahme der regulatorischen Vorgaben der EU durch die Schweiz oder Gleichwertigkeitsanerkennung) ist eine Bedingung für die Teilnahme am europäischen Strombinnenmarkt. Eine Rechtsharmonisierung der horizontalen Regeln wie z.B. das Umweltrecht oder Vorgaben zur Überwachung des Strommarktes gehört auch dazu. Die Teilnahme der Schweiz am europäischen Strombinnenmarkt könnte mit einem umfassenden FHA somit nicht geregelt werden.

FHAL / GesA

Die Verhandlungen zum Abkommen über Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktsicherheit und öffentliche Gesundheit (FHAL / GesA) zielen auf eine stärkere Vernetzung zwischen den Akteuren der Wertschöpfungskette im Agrar- und Ernährungssektor ab. Sie bezwecken zudem die verstärkte Zusammenarbeit mit der EU in den Bereichen Lebensmittel- und Produktsicherheit sowie öffentliche Gesundheit.

- Im Bereich der öffentlichen Gesundheit wird eine Einbindung der Schweiz in das neue EU-weite Dispositiv bei schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsbedrohungen über ein Kooperationsabkommen angestrebt.
- Im Bereich der Produktesicherheit strebt die Schweiz eine Teilnahme am Schnellwarnsystem der EU für Nicht-Lebensmittel-Produkte (Rapid Alert System for Non Food Consumer Products, RAPEX) an, um ein hohes Schutzniveau für die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten aufrecht zu erhalten.
- Der Bundesrat erachtet eine stärkere Vernetzung zwischen den Agrar- und Lebensmittelmärkten der Schweiz und der EU mittelfristig weiterhin als sinnvoll. Neben dem Abbau der tarifären Handelshemmnisse (Zölle usw.) sollen auch nicht-tarifären Handelshemmnisse eliminiert werden (bspw. unterschiedliche Produkte- und z.T. Produktionsvorschriften).
- Der gegenseitige Marktzugang im Bereich Lebensmittel bedingt Massnahmen, um ein hohes Niveau bei der Lebensmittelsicherheit zu erhalten. Die Schweiz strebt deshalb eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) an, welche auf der Grundlage des EU-weit harmonisierten Lebensmittelrechts eine einheitliche Risikobewertung gewährleistet und so ein schnelles und koordiniertes Vorgehen erlaubt. Diesem Ziel dient auch die Teilnahme der Schweiz am Schnellwarnsystem im Bereich Lebens- und Futtermittel (Rapid Alert System for Food and Feed RASFF), welches innerhalb der EU für den Austausch von Informationen über gesundheitsgefährdende Lebens- und Futtermittel zuständig ist.

Ein umfassendes FHA böte Platz für Lösungen im Marktöffnungsbereich für Agrarprodukte und Lebensmittel, primär im tarifären Bereich. Gleichzeitig ist in einem solchen Fall aber auch mit tarifären Gegenforderungen der EU zu rechnen. Die mit dem FHAL/GesA angestrebte Rechtsharmonisierung zum Zweck des Abbaus technischer Handelshemmnisse (Produktevorschriften Agrarbereich, Lebensmittelrecht) gehen über einen Freihandelsansatz hinaus. Auch die Kooperationsbereiche Gesundheit und Produktesicherheit liegen nicht im Geltungsbereich eines umfassenden FHA.

10.3. Weitere Bereiche

Im Rahmen der bilateralen Abkommen haben die Schweiz und die EU auch in Bereichen ausserhalb des Marktzugangs ihre Zusammenarbeit in den unterschiedlichsten Gebieten im Rahmen von Kooperationsabkommen (Umwelt, Statistik, globales Navigationssatellitensystem, Rüstungszusammenarbeit), in den Bereichen Polizei, Justiz und Migration (Schengen/Dublin) und bei den Steuerfragen (Betrugsbekämpfung, Zinsbesteuerung, Ruhegehälter) wesentlich vertieft. Solche Zusammenarbeitsabkommen sind nicht Teil eines FHA-Ansatzes.

Kooperationsabkommen

- Das bilaterale Umwelt-Abkommen von 2004 regelt die Beteiligung der Schweiz an der EUA. Damit wird die Schweiz in die europaweiten Untersuchungen zu allen umweltpolitischen Bereichen integriert (Luft, Klima, Wasser, usw.). Organisationen mit Sitz in der Schweiz können sich an den Ausschreibungen der EUA beteiligen und sich um Unterstützung durch EU-Fördermittel bewerben.
- Das Statistikabkommen von 2004 erlaubt die Einbindung der Schweiz in das Europäische Statistische System (ESS). Durch die Veröffentlichung europakompatibler schweizerischer Statistiken in den Publikationen vom statistischen Amt der EU Eurostat gewinnt die Schweiz an internationaler Sichtbarkeit.
- Mit dem Satellitennavigationsabkommen¹⁰³ nimmt die Schweiz an den EU-Programmen Galileo, ein satellitengestütztes Navigationssystem, und EGNOS, ein regionales Navigationssystem, teil. Damit wird der Schweiz der Zugang zu den Diensten des Systems, gewisse Einsitz- und Mitspracherechte sowie eine optimale Ausgangslage für die schweizerische Raumfahrts- und Dienstleistungsindustrie bei der Auftragsvergabe ermöglicht.
- Die Vereinbarung zur Rüstungszusammenarbeit mit der EVA ermöglicht der Schweiz die frühzeitige Erkennung rüstungspolitischer Entwicklungen und den Zugang zur europäischen Rüstungskooperation.

Ausserdem werden Verhandlungen in folgenden Bereichen geführt:

- Die gleichberechtigte Beteiligung der Schweiz an den Forschungsrahmenprogrammen 2014-2020 würde ihr ermöglichen, ihren derzeitigen Spitzenplatz als Forschungsstandort zu halten. Das EU-Forschungsrahmenprogramm ist das weltweit grösste Forschungsförderprogramm. Im Falle eines Ausschlusses der

¹⁰³ Das Kooperationsabkommen wurde am 18. Dezember 2013 von der Schweiz und von der EU unterzeichnet. Bis zum Inkrafttreten wird das Abkommen seit dem 1. Januar 2014 vorläufig angewandt.

Schweiz würden öffentliche und private Institutionen in der Schweiz deutlich an Attraktivität verlieren.¹⁰⁴

- Für die Teilnahme der Schweiz an MEDIA sowie am Kultur-Programm 2014-2020 soll ein Abkommen „Kreatives Europa“ verhandelt werden. Ziel des MEDIA-Programms ist die Förderung von Entwicklung, Vertrieb und Vermarktung europäischer Filmproduktionen. Das Verhandlungsmandat für die Erneuerung des Abkommens MEDIA für 2014-2020 hat der Bundesrat am 13. September 2013 verabschiedet. Mit einer Teilnahme am EU-Programm Kultur 2014-2020 würden Schweizer Kulturschaffende und -organisationen zu denselben Bedingungen von den Fördermassnahmen profitieren wie jene aus den EU-Mitgliedstaaten. Am 16. April 2014 hat der Bundesrat das Verhandlungsmandat über die Teilnahme der Schweiz am EU-Programm Kultur 2014-2020 verabschiedet.
- Das Bildungsabkommen von 2010 erlaubte der Schweiz die vollständige Beteiligung an den Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogrammen 2007–2013 der EU. Schweizerinnen und Schweizer erhielten somit einen gleichberechtigten Zugang zu allen Mobilitäts- und Zusammenarbeitsprojekten im Rahmen dieser Programme. Ziel des Bundesrates ist es, die vollständige Teilnahme der Schweiz am neuen Bildungsprogramm 2014-2020 (Erasmus+) zu ermöglichen.¹⁰⁵
- Am 8. März 2011 haben die Schweiz und die EU Verhandlungen über eine Verknüpfung ihrer Handelssysteme für CO₂-Emissionsrechte aufgenommen. Eine solche Verlinkung würde Firmen, welche am Schweizer Emissionshandel teilnehmen, Zugang zu einem deutlich grösseren und liquideren CO₂-Markt verschaffen und so Wettbewerbsnachteile für Schweizer Unternehmen verhindern.

Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei, Justiz und Migration

- Das Schengen-Assoziierungsabkommen erleichtert den Reiseverkehr zwischen der Schweiz und EU, indem es Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen der Schengen-Staaten aufhebt. Dazu gehört eine gemeinsame Politik über Kurzaufenthaltsvisa mit positiven Auswirkungen für die Wirtschaft und insbesondere für den Tourismus: Reisende mit einem gültigen Schengenvisum benötigen für die Schweiz kein separates Visum mehr. Weiter wurden gemeinsame Sicherheitsinstrumente entwickelt, z.B. gemeinsame Grundsätze für die Überwachung und Kontrollen der Aussengrenzen des Schengen-Raums oder Massnahmen zur Bekämpfung des Waffen- und Drogenmissbrauchs. Auch die Zusammenarbeit zwischen den Zoll- und Polizeibehörden wurde durch einen verstärkten Austausch von Informationen intensiviert und koordiniert. Ausserdem wird zwischen den beteiligten Staaten die bereits bestehende justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen weiter ausgebaut, vereinfacht und effizienter gestaltet. Aufgrund der

¹⁰⁴ Für die Teilnahme der Schweiz an der achten Generation der Forschungsrahmenprogramme 2014-2020 („Horizon 2020“) besteht seit dem 15. September 2014 eine bis Ende 2016 beschränkte vertragliche Grundlage für eine Teilassoziierung. Voraussetzung für eine Vollassoziierung und eine Weiterführung der Teilnahme an Horizon 2020 über das Jahr 2016 hinaus ist die grundsätzliche Lösungsfindung im Bereich des FZA.

¹⁰⁵ Nach der Suspendierung der Verhandlungen über die Assoziierung der Schweiz an das Bildungsprogramm Erasmus+ in Folge der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative hat der Bundesrat eine Übergangslösung für das Jahr 2014 beschlossen. Diese schafft die notwendigen Bedingungen um die Umsetzung der Mobilität bis zum Ausbildungsende zu garantieren, kann allerdings nicht die Diversität der Teilnahmemöglichkeiten von Erasmus+ bieten. Am 19. September 2014 hat der Bundesrat beschlossen, diese Massnahmen auch in den Jahren 2015 und 2016 weiterzuführen.

Assoziierung der Schweiz an Schengen werden ausserdem weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der EU im Bereich der inneren Sicherheit eröffnet.¹⁰⁶

- Das Dublin-Assoziierungsabkommen sieht vor, dass ein Asylgesuch nur von einem Staat im Dubliner Raum geprüft wird. Dazu werden Kriterien zur Bestimmung des für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständigen Staates festgelegt. Das Schweizer Asylwesen wird so entlastet, da die Schweiz kein typisches Erstasyl-land ist. Bei einem Wegfall dieser Assoziierung würde die Anzahl Asylgesuche in der Schweiz deutlich zunehmen, weil einerseits keine Rückweisungen in Dublin-Staaten mehr möglich wären und andererseits jeder Asylsuchende, der in einem anderen europäischen Land abgewiesen wurde, in der Schweiz nochmals ein Gesuch stellen könnte. Die Assoziierung an Dublin ermöglichte es der Schweiz, eine Beteiligung am EASO zu verhandeln.¹⁰⁷ Die wichtigste Aufgabe der EASO ist die operationelle Unterstützung von Schengenstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderem Druck ausgesetzt sind.
- Die Polizei- und Justizzusammenarbeit wird durch zwei Instrumente weiter verbessert. Das Abkommen zwischen der Schweiz und Europol, welches die Mitgliedstaaten bei der Strafverfolgung unterstützt, verbessert die Polizeizusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung von schwerer und organisierter internationaler Kriminalität sowie Terrorismus. Das Abkommen zwischen der Schweiz und Eurojust, der Agentur für justizielle Zusammenarbeit der EU, verbessert die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der schweren Kriminalität.

Steuerfragen

- Das Betrugsbekämpfungsabkommen¹⁰⁸ verbessert die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU und ihrer Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Schmuggel sowie anderer Delikte im Bereich indirekter Steuern (z.B. Zollabgaben, Mehrwert- und Verbrauchssteuern), der Subventionen sowie des öffentlichen Beschaffungswesens.
- Im Rahmen des Zinsbesteuerungsabkommens verpflichtet sich die Schweiz, auf anfallende Zinserträge von natürlichen Personen mit steuerlichem Wohnsitz in der EU einen anonymen Steuerrückbehalt von 35% zu erheben. Die Aufhebung der Quellenbesteuerung auf Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen wird im Abkommen vorgesehen und erhöht die Attraktivität der Schweiz für international tätige Unternehmen. Vor dem Hintergrund der Verabschiedung eines globalen Standards zum automatischen Informationsaustausch (AIA) hat der Bundesrat am 8. Oktober 2014 ein Mandat zu Verhandlungen mit der EU über den AIA verabschiedet. Am 19. März 2015 haben die Schweiz und die EU ein Abkommen über den AIA paraphiert, welches das bestehende Zinsbesteuerungsabkommen ersetzen soll.

¹⁰⁶ Im polizeilichen Bereich bietet sich der Schweiz z.B. die Möglichkeit, sich an der Prümmer Zusammenarbeit (Austausch von DNA-Daten und Fingerabdrücken) zu beteiligen und den Zugang zur EURODAC-Datenbank für ihre Strafverfolgungsbehörden zu erhalten. Der Bundesrat hat entsprechende Verhandlungsmandate am 13. März 2015 bzw. am 28. November 2014 verabschiedet.

¹⁰⁷ Die Vereinbarung wurde am 10. Juni 2014 unterzeichnet und wird in Kraft treten, sobald das schweizerische und das europäische Parlament es ratifiziert haben.

¹⁰⁸ Das Abkommen über die Betrugsbekämpfung ist noch nicht in Kraft getreten. Seit 2009 wendet die Schweiz jedoch gegenüber denjenigen EU-Mitgliedstaaten vorzeitig an, die das Abkommen ebenfalls ratifiziert und eine Erklärung über eine vorzeitige Anwendung abgegeben haben.

- Im Rahmen des Ruhegehälterabkommens wird die Doppelbesteuerung von Pensionen beseitigt, welche die EU an in der Schweiz ansässige frühere EU-Beamte ausrichtet.

Auswirkungen eines Übergangs zu einem umfassenden FHA

Im Rahmen der bilateralen Abkommen haben die Schweiz und die EU auch in Nicht-Marktzugangsbereichen ihre Zusammenarbeit wesentlich vertieft, zum Teil auf der Basis einer gewissen Rechtsharmonisierung (z.B. Schengen / Dublin). Theoretisch könnten zwar die bilateralen Abkommen im Nicht-Marktzugangsbereich parallel zu einem umfassenden FHA mit der EU, welches nur Marktzugangsaspekte regeln würde, weiterhin zur Anwendung gelangen. Ob im Fall eines Übergangs zu einem umfassenden FHA mit der EU die Weiterführung dieser Zusammenarbeit im Nicht-Marktzugangsbereich aus politischen Gründen in Frage gestellt würde, kann vorliegend nicht beantwortet werden.

Die jüngsten Entwicklungen lassen jedoch darauf hindeuten, dass die EU bei einem Übergang zu einem umfassenden FHA und dem damit verbundenen Dahinfallen von Teilen des bilateralen Vertragswerks (insbesondere des FZA) die Weiterführung der Zusammenarbeit auch im Nicht-Marktzugangsbereich in Frage stellen könnte.

So hat der EU-Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 16. Dezember 2014¹⁰⁹ festgehalten, dass die vorgesehene Umsetzung des Ergebnisses der Abstimmung über die Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" vom 9. Februar 2014 aus seiner Sicht den Kern der Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz, nämlich die Bilateralen Abkommen I, auszuhöhlen droht und Zweifel an der Assoziierung der Schweiz mit dem Schengen-Besitzstand und dem Besitzstand des Dubliner Übereinkommens sowie an der Beteiligung der Schweiz an bestimmten EU-Programmen aufkommen lässt. Weiter will der EU-Rat vor einer Entscheidung über den Abschluss der Verhandlungen über institutionelle Fragen sowie etwaiger weiterer Verhandlungen über den Zugang der Schweiz zum Binnenmarkt eine umfassende Bewertung der Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz vornehmen. Bei Verstössen gegen die Grundsätze des FZA behält sich der EU-Rat vor, die Verhandlungen über institutionelle Fragen und andere mit dem Binnenmarkt zusammenhängende Verhandlungen zu beenden.

Ein Übergang zu einem umfassenden FHA, auch wenn es sich auf den Marktzugangsbereich beschränken würde, könnte vor diesem Hintergrund zu einer grundlegenden Umgestaltung und Neubeurteilung die Beziehungen Schweiz-EU führen. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass ein Übergang zu einem umfassenden FHA auch im Nicht-Marktzugangsbereich Auswirkungen haben könnte. Angesichts der Vielfalt und Bedeutung der abgedeckten Bereiche dürfte daher auch der Frage einer Weiterführung der Abkommen in Nicht-Marktzugangsbereichen eine zentrale Bedeutung zukommen.

11. Schlussfolgerungen

Ausgangslage

Vor dem Hintergrund der Abstimmung vom 9. Februar 2014 „Gegen Masseneinwanderung“ hat die Debatte über die Gestaltung der Beziehungen zwischen

¹⁰⁹ Schlussfolgerungen des Rates zu einem homogenen erweiterten Binnenmarkt und den Beziehungen der EU zu nicht der EU angehörenden westeuropäischen Ländern vom 16. Dezember 2014.

der Schweiz und der EU an Intensität gewonnen. In diesem Zusammenhang wurde die Idee eines umfassenden FHA als Alternative zum bilateralen Vertragswerk aufgeworfen. Die nun vorliegende Analyse soll in dieser Diskussion Klarheit schaffen.

Arbeitshypothese

Für die Erarbeitung dieses Berichts war der Begriff „umfassendes FHA“ zentral. Die Schwierigkeit einer zweckmässigen Definition besteht darin, dass es sich um ein dehnbare Konzept handelt, welches unterschiedliche Inhalte abdecken kann und für das keine allgemeine Definition besteht. Im Sinn der Vorstösse kann es aber nicht darum gehen, die materiellen Bestimmungen, welche im bilateralen Vertragswerk enthalten sind, in ihrer Gesamtheit unverändert unter dem neuen Namen „umfassendes FHA“ weiterzuführen. Bestehende FHA, seien sie umfassend oder nicht, sind auf den Marktzugang beschränkt und haben zum Ziel, handelsbeschränkende Massnahmen an der Grenze und Ungleichbehandlungen ausländischer Produkte (und ggf. Dienstleistungen) zu beseitigen. Auch ein umfassendes FHA würde keine Rechtsharmonisierung (Rechtsübernahme, Gleichwertigkeitsanerkennung) mit sich bringen.

Ein umfassendes FHA führt zu gewissen Marktzugangserleichterungen, ermöglicht aber keine Teilnahme am Binnenmarkt der EU, da es nicht auf einer vertraglichen Rechtsharmonisierung basiert, und schliesst auch Kooperationsbereiche (d.h. Nicht-Marktzugangsbereiche) grundsätzlich nicht ein.

Vergleich

Im Rahmen der Kapitel 3 bis 9 wurde für die einzelnen Bereiche (Warenverkehr, Dienstleistungsverkehr, Personenverkehr, Kapitalverkehr, öffentliches Beschaffungswesen, horizontale Fragen, institutionelle Mechanismen) eine Analyse durchgeführt. Zuerst wurde jeweils die Tiefe des gewährten Marktzugangs im Rahmen von bestehenden FHA der Schweiz und der EU anhand konkreter Beispiele illustrativ dargelegt. Darauf basierend wurde der mögliche Inhalt eines umfassenden FHA mit der EU aufgezeigt. In einem zweiten Schritt wurden jeweils die Bestimmungen der relevanten bilateralen Abkommen Schweiz-EU und die regulatorischen Spielräume, die sich in diesem Rahmen ergeben, dargestellt. Schliesslich wurden ein mögliches umfassendes FHA und die bilateralen Abkommen gegenübergestellt. Dabei wurden auch die materiellen und wirtschaftlichen Folgen abgeschätzt, die mit einem Übergang zu einem umfassenden FHA verbunden wären. Aus diesem Vergleich ergeben sich folgende Ergebnisse:

Im Unterschied zum heutigen bilateralen Vertragswerk würde ein umfassendes FHA mit der EU den grössten Teil der heute von den bilateralen Abkommen abgedeckten Bereiche ausschliessen, was folgende Auswirkungen hätte:

- Im Warenverkehrsbereich würden gewisse Bestimmungen wegfallen. Im Bereich der technischen Handelshemmnisse könnten Produkte, die in der Schweiz und der EU vermarktet werden, unterschiedliche Anforderungen erfüllen müssen und einer doppelten Konformitätsbewertung (einmal gemäss Schweizer Recht, einmal gemäss EU-Recht) unterzogen werden, was u.U. die Herstellung von unterschiedlichen Produkteserien für die beiden Märkte erfordern würde. Alleine die Mehrkosten aufgrund zusätzlicher Konformitätsbewertungen betragen im Durchschnitt ungefähr 0,5% bis 1% des Produktwerts, was im Jahr 2011 einer Kostenersparnis von rund 160 bis 320 Mio. CHF entsprach. In den Bereichen Pflanzenschutz, Futtermittel, Saatgut, biologische Landwirtschaft, Früchte und Gemüse sowie im Veterinärbereich müssten wieder Grenzkontrollen und Zeugnisse eingeführt werden, was zu erheblichen

höheren Kosten im Aussenhandel mit der EU sowie höheren Konsumentenpreise wie auch Preisen für Zwischenprodukte führen würde, und die internationale Konkurrenzfähigkeit von Schweizer Produzenten schmälern würde. Ohne vertraglich vereinbarte Zusammenarbeit bei Lebensmittelhygiene, Seuchenbekämpfung und Pflanzenschutz drohte neben einem erhöhten Aufwand für Kontrollen in diesem Bereich gegebenenfalls auch eine Erhöhung der Sicherheitsrisiken. Im Bereich der Zollsicherheit würde eine Voranmeldepflicht für Warenimporte aus bzw. für Warenexporte in die EU gelten. Die Voranmeldepflicht würde sich nachteilig auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr auswirken und die Kosten für Konsumgüter und Zwischenprodukte in der Schweiz erhöhen.

- Die sektoriellen Bestimmungen im Dienstleistungsbereich, welche im Rahmen des bilateralen Vertragswerks enthalten sind, würden mit einem Übergang zu einem umfassenden FZA wegfallen. Im Landverkehrsbereich würde die gegenseitige Anerkennung wesentlicher Elemente der vertraglich festgelegten Verkehrspolitik (insb. Strassenfiskalität und koordinierte Verkehrspolitik im Alpenraum) hinfällig. Die Harmonisierung der Voraussetzungen über den Zugang zu den Berufen im Strassen- und Schienenverkehr sowie der technischen Anforderungen an Fahrzeuge (z.B. Interoperabilität im Schienenverkehr) würde wegfallen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in allen Wirtschaftssektoren erschweren. Im Bereich des Luftverkehrs würden die Verkehrsrechte für schweizerische Fluggesellschaften von und nach EU-Staaten und zwischen EU-Staaten wesentlich eingeschränkt. Die Niederlassungs- und Investitionsfreiheiten würden wegfallen, bzw. nur noch im Rahmen der allfällig vorbestehenden bilateralen Luftverkehrsverträge möglich bleiben. Die Mitgliedschaft der Schweiz in der EASA würde aufgelöst; damit einher ginge z.B. die Aufhebung der Anerkennung schweizerischer Zertifizierungen oder der Unterhaltsbetrieben durch Drittstaaten. Die einhergehende verschlechterte Verkehrsanbindung der Schweiz dürfte die Attraktivität des Wirtschaftsstandort Schweiz schmälern. Aufgrund der abnehmenden Effizienz in Güterverkehr würden die Frachtkosten steigen, was auch die internationale Konkurrenzfähigkeit der Produktion in der Schweiz schmälern würde. Im Versicherungsbereich wäre die Niederlassungsfreiheit auf der Basis der Gegenseitigkeit für Schweizer Versicherungsgesellschaften im EU-Raum nicht mehr gesichert bzw. erschwert (Verschärfung der regulatorischen Anforderungen).
- Im Bereich des Personenverkehrs würden die Rechtsansprüche auf Einreise, Aufenthalt, Erwerbstätigkeit, grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung, Familiennachzug und Gleichbehandlung gemäss FZA wegfallen. Bei der Dienstleistungserbringung würden sich die Verpflichtungen auf das GATS-Niveau beschränken. Dieses bezieht sich im Gegensatz zur Dienstleistungserbringung bis 90 Tage gemäss FZA lediglich auf hoch qualifizierte Personen und bestimmte Sektoren. Die Möglichkeiten der Annahme von Aufträgen durch Schweizer Unternehmen bzw. der Vergabe von Aufträgen an ausländische Unternehmen, die mit einer grenzüberschreitenden personenbezogenen Dienstleistungserbringung verbunden sind, wären damit begrenzt, was die Effizienz bei der Vergabe von öffentlichen und privaten Aufträgen schmälern würde. Im Bereich der sozialen Sicherheit würde eine fehlende multilaterale Koordination zu Doppelerfassungen oder Deckungslücken führen. Ausserdem wären Schweizer Versicherten beim Zugang zu Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen in der EU Diskriminierungen ausgesetzt. Für EU- und Schweizer-Angehörige wäre ein Export von Rentenansprüchen nicht mehr oder nur begrenzt möglich. Im Bereich der Sozialversicherungen wäre mit jährlichen Mehrkosten in der Grössenordnung von rund 143 Mio. CHF zu rechnen. Im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen wäre ohne Teilnahme am EU-Anerkennungssystem nur noch ein begrenzter Rahmen für die Anerkennung von Qualifikationen geschaffen, der die Dienstleistungsfreiheit bei reglementierten

Berufen kaum ermöglichte. Ein System, das es Schweizer Unternehmen ermöglicht, Fachkräfte aus dem Ausland zu rekrutieren, könnte einseitig eingeführt werden. Die Annahme einer Stelle im EU-Raum wäre aber für Schweizerinnen und Schweizer ohne bilaterale Vereinbarung deutlich erschwert.

In einigen wenigen von den bilateralen Abkommen abgedeckten Bereichen ergeben sich keine Unterschiede zwischen den bilateralen Abkommen und einem FHA-Ansatz, d.h. unter der Annahme, dass sich die EU dazu bereit erklärt, könnten folgende Bereiche weiterhin unter den Anwendungsbereich eines umfassenden FHA mit der EU fallen:

- Im Warenverkehrsbereich gilt dies für das Verbot von Zöllen auf Industrieprodukten, die Handelsdisziplinen gemäss dem WTO-Ansatz, gemeinsame Ursprungsregeln und die daraus folgende Kumulationsmöglichkeit. Gewisse Vereinfachungen und Beschleunigungen der Grenzkontrollen und -formalitäten könnten wohl auch Teil eines umfassenden FHA mit der EU bilden.
- Die im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens gewährten Konzessionen wären im Rahmen eines umfassenden FHA mit der EU mit dem heutigen bilateralen Abkommen weitgehend vergleichbar bzw. deckungsgleich. Ohne FZA würde jedoch der Anspruch auf Aufenthalt in der anderen Vertragspartei während der Dauer der Erbringung der Dienstleistung für die Umsetzung von Beschaffungsaufträgen (z.B. im Bauwesen) eingeschränkt. Die Möglichkeiten zur Auftragswahrnehmung und -vergabe wären somit aufgrund mangelnder Regelungen in anderen Bereichen (FZA) begrenzt.
- Horizontale Bestimmungen (Wettbewerbsregeln usw.) finden in der Regel nur ergänzend zu materiellen Bestimmungen im Marktzugangsbereich Anwendung – in diesem Bereich sind keine weitgehenden Unterschiede zwischen dem FHA-Ansatz und den bilateralen Abkommen zu verzeichnen. Ein umfassendes FHA mit der EU würde auch institutionelle Mechanismen vorsehen (Einrichtung eines GA und eines bindenden Streitbeilegungsmechanismus).

Im Rahmen der Analyse wurde eruiert, in welchen Bereichen ein umfassendes FHA im Vergleich zu den bestehenden bilateralen Abkommen effektiv eine Liberalisierung, d.h. zusätzliche Marktöffnungen, nach sich ziehen könnte. Diese Bereiche könnten aber auch im Rahmen des heutigen bilateralen Wegs mit neuen bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU geregelt werden:

- Aufgrund des heute relativ geringen Liberalisierungsgrades der Zölle im Agrarbereich besteht beim Marktzugang für Landwirtschaftsprodukte ein erhebliches zusätzliches Liberalisierungspotenzial. Ein neu verhandeltes FHA könnte die Zölle auch für Landwirtschaftsprodukte umfassend abdecken, wobei der aus den Verhandlungen resultierende Liberalisierungsgrad den Handelsinteressen beider Parteien entsprechen müsste. Da ein solches Abkommen keine Rechtsharmonisierung vorsehen würde, wäre der Spielraum für Verbesserungen des Marktzugangs im nicht-tarifären Bereich, der für die Schweiz ebenfalls von Interesse ist, hingegen begrenzt. Im Vergleich zum bisher verfolgten Ansatz von parallelen Verhandlungen im Agrar- und Lebensmittelbereich wäre eine rein tarifäre Marktöffnung im Agrarbereich im Rahmen eines umfassenden FHA für die Schweiz demnach weniger vorteilhaft.
- Der Abschluss eines klassischen Handelsabkommens für den gesamten Dienstleistungssektor wäre denkbar, hätte aber einen beschränkten Mehrwert, weil die EU und die Schweiz den GATS-Ansatz bereits in der WTO weitgehend ausgereizt haben. Dadurch könnten – im Unterschied zu einem Integrationsabkommen, welches

zusätzlich die Harmonisierung und Anerkennung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften bis hin zum Einheitspass beinhaltet – jene Marktzugangshindernisse nicht beseitigt werden, die sich aus den Abweichungen und der Nicht-Anerkennung der nationalen Vorschriften ergeben, also gerade jene Hindernisse, die für den Zugang zum EU-Binnenmarkt für Schweizer Anbieter besonders relevant sind.

- Im Kapitalverkehrsbereich sind die Schweiz wie auch die EU und ihre Mitgliedstaaten als offene, investitionsfreundliche Wirtschaftsräume einzustufen. Sie verfügen über vergleichbare Rechtsordnungen und haben sich im Rahmen der OECD auf hohe Standards für den Zugang von Kapital verpflichtet. Es ist davon auszugehen, dass sich aus weitergehenden Verpflichtungen in einzelnen Bereichen oder einer Abschaffung der verbleibenden Zulassungsbewilligung für Investitionen einzelner EU Mitgliedstaaten nur ein beschränkter Mehrwert ergeben würde.

Es ist auch davon auszugehen, dass ein Übergang zu einem umfassenden FHA – im Vergleich mit dem heutigen bilateralen Weg – Auswirkungen auf die laufenden Verhandlungen mit der EU hätte. Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU entwickeln sich kontinuierlich. Im Rahmen des heutigen bilateralen Wegs werden wichtige Verhandlungen in den Marktzugangsbereichen (Institutionelle Fragen, Strom, FHAL / GesA) geführt. Da diese Verhandlungen auf dem Grundsatz der Rechtsharmonisierung basieren, könnten sie zum grössten Teil nicht weitergeführt werden.

Im Rahmen der bilateralen Abkommen haben die Schweiz und die EU auch in Nicht-Marktzugangsbereichen ihre Zusammenarbeit wesentlich vertieft, nämlich im Rahmen von Kooperationsabkommen (Umwelt, Statistik, Satellitennavigation, Rüstungszusammenarbeit), in den Bereichen Polizei, Justiz und Migration (Schengen/Dublin) und bei den Steuerfragen (Betrugsbekämpfung, Zinsbesteuerung, Ruhegehälter). Theoretisch könnten die bilateralen Abkommen im Nicht-Marktzugangsbereich parallel zu einem umfassenden FHA mit der EU, welches nur Marktzugangsaspekte regeln würde, weiterhin zur Anwendung gelangen. Ob im Fall eines Übergangs zu einem umfassenden FHA mit der EU die Weiterführung dieser Zusammenarbeit im Nicht-Marktzugangsbereich aus politischen Gründen in Frage gestellt würde, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Die jüngsten Entwicklungen deuten jedoch darauf hin, dass die EU bei einem Übergang zu einem umfassenden FHA und dem damit verbundenen Dahinfallen von Teilen des bilateralen Vertragswerks (insbesondere des FZA) die Weiterführung der Zusammenarbeit auch im Nicht-Marktzugangsbereich in Frage stellen könnte. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass ein solcher Übergang auch im Nicht-Marktzugangsbereich Auswirkungen haben würde. Angesichts der Vielfalt und Bedeutung der abgedeckten Bereiche dürfte daher auch der Frage einer Weiterführung der Abkommen in Nicht-Marktzugangsbereichen eine zentrale Bedeutung zukommen.

Fazit

Ein FHA zwischen der Schweiz und der EU besteht seit 1972. Es erleichtert den Warenverkehr zwischen den Vertragsparteien. Sein Anwendungsbereich ist beschränkt auf Industrieprodukte und landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte. Ein umfassendes FHA mit der EU, gemäss dem Modell der neueren FHA mit Drittstaaten, könnte weiter gehen.

Gleichzeitig würde es aber einen Rückschritt im Vergleich zum heutigen bilateralen Vertragswerk darstellen, welches in verschiedenen Bereichen binnenmarktähnliche Verhältnisse schafft und die Zusammenarbeit auf wichtige politische Bereiche erweitert.

Die bilateralen Abkommen wurden abgeschlossen, weil den Bedürfnissen der Schweizer Wirtschaft im Bereich des Marktzugangs mit einem FHA allein nicht genügend Rechnung getragen werden konnte und weil eine Kooperation in weiteren Bereichen erwünscht war. Die bilateralen Abkommen wahren die Interessen der Schweiz weit umfassender, als dies mit einem FHA je erreicht werden kann. Der erleichterte Zugang zum Arbeitskräftepotential im EU-Raum hat ein bedeutendes Beschäftigungswachstum ermöglicht. Von 2002 bis 2014 hat die Zahl der Erwerbstätigen um insgesamt 705'000 Personen oder 1.3 Prozent pro Jahr zugenommen. Vom positiven Beschäftigungswachstum haben auch inländische Arbeitskräfte profitiert, deren Erwerbstätigenquote seit der Einführung der Personenfreizügigkeit gestiegen ist.

Inwieweit die EU bereit wäre, gemäss den oben dargelegten Ausführungen Teile der bestehenden bilateralen Abkommen durch neue Vereinbarungen im Rahmen eines umfassenden FHA zu ersetzen, bzw. das bestehende FHA auszubauen und welche Forderungen sie damit verbinden würde, kann vorliegend nicht beantwortet werden. Diese Frage stellt sich insbesondere bei der Beibehaltung der im Rahmen des bilateralen Beschaffungsabkommens gewährten Konzessionen. Ebenfalls ist fraglich, inwiefern der bisherige, relativ geringe Liberalisierungsgrad im Agrarbereich und die massgeschneiderte Lösung für den Handel mit verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten in einem umfassenden FHA mit der EU beibehalten werden könnten.

Ein wichtiges Argument für ein umfassendes FHA als Ersatz für das bilaterale Vertragswerk wäre die Erlangung einer grösseren Handlungsautonomie. Diese regulatorische Eigenständigkeit wäre im Rahmen eines umfassenden FHA formell sicherlich gewährleistet. Es erscheint aber fragwürdig, dass damit das Ziel der Eigenständigkeit tatsächlich erreicht würde. Aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtung mit den Nachbarstaaten besteht insbesondere für die Schweizer Wirtschaft ein Interesse daran, eine gewisse Rechtsharmonisierung mit dem europäischen Umfeld sicherzustellen. Das Vermeiden unnötiger Abweichungen ist für eine kleine exportabhängige Volkswirtschaft wie die Schweiz zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit unumgänglich. Daher orientiert sich die Schweiz in vielen Bereichen auch ohne bilaterale Verträge an ihren wichtigsten Handelspartnern (autonomer Nachvollzug). Die regulatorische Eigenständigkeit, welche sich im Rahmen eines FHA-Ansatzes ergeben würde, ist entsprechend zu relativieren. Die Nachteile aufgrund der fehlenden vertraglichen Anerkennung dieser Rechtsharmonisierung von Regulierungen wären aber bedeutend.

Die bilateralen Abkommen bilden einen massgeschneiderten rechtlichen Rahmen, welcher den engen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU, deren Spezifität und der geografischen Lage der Schweiz im Zentrum Europas gerecht wird. Sie sind das Ergebnis einer fortlaufenden und sorgfältig vorgenommenen Interessenabwägung. Die Interessenlage und das Ergebnis der Interessenabwägung haben sich aus Sicht des Bundesrates nicht geändert. Die sektoriellen Abkommen wurden abgeschlossen, weil den Bedürfnissen der Schweizer Wirtschaft im Bereich des Marktzugangs mit einem FHA allein nicht genügend Rechnung getragen werden konnte und weil die verstärkte Zusammenarbeit in Bereichen ausserhalb des Marktzugangs in beiderseitigem Interesse liegt.

ANHANG 1: Tabellarische Übersicht

Grün: Abkommen basiert auf materiellen Bestimmungen ohne Rechtsharmonisierung.

Rot: Abkommen basiert auf Rechtsharmonisierung.

Orange: Laufende Verhandlungen und weitere Bereiche.

	Umfassendes FHA mit der EU	Bilaterale Abkommen mit der EU	Auswirkungen beim Übergang zu einem umfassenden FHA mit der EU
	Warenverkehr		
<i>Tarifäre Massnahmen</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Abschaffung der Zölle für Industriegüter - Mehr oder weniger umfassende Senkung oder Abschaffung der Zölle für Landwirtschaftsprodukte gemäss Interessenlage der Verhandlungspartner. - Mögliche Infragestellung des Preisausgleichsmechanismus für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte. 	<ul style="list-style-type: none"> - Abschaffung der Zölle für Industriegüter; - Senkung oder Abschaffung der Zölle für ausgewählte Landwirtschaftsprodukte; - Preisausgleichsmechanismus für gewisse landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte. 	Voraussichtlich keine Auswirkung im Bereich der Industriegüter. Im Bereich Landwirtschaft könnten Neuverhandlungen mit einer weiteren Liberalisierung sowie möglicherweise Abschaffung des Preisausgleichsmechanismus für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte verbunden sein.
<i>Handelsdisziplinen</i>	WTO-Ansatz mit zusätzlichen Liberalisierungsmerkmalen	WTO-Ansatz	Keine
<i>Ursprungsregeln und Handelserleichterungen</i>	Gemeinsame Ursprungsregeln und Kumulation im Pan-Euro-Mittelmeerraum	Gemeinsame Ursprungsregeln und Kumulation im Pan-Euro-Mittelmeerraum	Keine
	Vereinfachung und Beschleunigung der Grenzkontrolle und -formalitäten	Vereinfachung und Beschleunigung der Grenzkontrolle und -formalitäten	Keine

	Allenfalls begrenzte Erleichterungen für Zollsicherheitsmassnahmen, im Ausmass, wie sie die EU mit anderen Drittstaaten ausgehandelt hat (z.B. gegenseitige Anerkennung von AEO-Status (Authorized Economic Operator: zugelassener Wirtschaftsbeteiligter) und Datenaustausch).	Gemeinsamer Zollsicherheitsraum basierend auf einer Rechtsharmonisierung	Im Bereich der Zollsicherheit würde eine Voranmeldepflicht für Warenimporte aus bzw. für Warenexporte in der EU gelten. Solche Massnahmen wirken sich negativ auf den Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU aus, da sie die Zollabfertigung verlangsamen, die Anzahl nutzbarer Zollstellen einschränken und dadurch Staus und Umwegverkehr vermehren würden, was sich negativ auf die Frachtkosten auswirken würde.
<i>Technische Handelshemmnisse</i>	Industrie: Grundsätzlich WTO-Ansatz: - Nicht-Diskriminierung im nationalen Recht zwischen ausländischen Produkten und zwischen aus- und inländischen Produkten - Fördert und erlaubt die Anerkennung technischer Vorschriften und Konformitätsbewertungen durch die WTO-Mitgliedstaaten	Industrie: - Anerkennung der Ergebnisse oder Entscheide einer Konformitätsbewertungsstelle der anderen Vertragsparteien in zahlreichen Bereichen - In zahlreichen Bereichen nur eine Konformitätsbewertung nötig, basierend auf einer Rechtsharmonisierung	Industrie: Produkte, die in der Schweiz und der EU vermarktet werden, könnten unterschiedliche Anforderungen erfüllen müssen und einer doppelten Konformitätsbewertung (eine nach schweizerischem Recht, eine nach EU-Recht) unterzogen werden, womit die internationale Konkurrenzfähigkeit von Schweizer Produzenten und das Wettbewerb in der Schweiz (Hochpreisinsel) beeinträchtigt würde.
	Landwirtschaft: - WTO-Ansatz: Förderung der Gleichwertigkeit von sanitären und phytosanitären Massnahmen auf der Basis internationaler Normen und Richtlinien. - Gegenseitige Anerkennung von geographischen Angaben denkbar	Landwirtschaft: - Abbau von technischen Handelshemmnissen in zahlreichen Bereichen, basierend auf einer Rechtsharmonisierung; umfassender Schutz der geographischen Angaben.	Landwirtschaft: In den Bereichen Pflanzenschutz, Futtermittel, Saatgut, biologische Landwirtschaft, Früchte und Gemüse sowie im Veterinärbereich müssten wieder Grenzkontrollen und Zeugnisse eingeführt werden, was die Preise für Konsumgüter und Zwischenprodukte in der Schweiz erhöhen würde. Bei der Ausfuhr von Agrarprodukten in die EU ist mit einem namhaften Anstieg von administrativen Hürden zu rechnen, womit die internationale Konkurrenzfähigkeit von Schweizer Produzenten beeinträchtigt würde. Durch den

			Abbruch der Zusammenarbeit bei Lebensmittelhygiene, Seuchenbekämpfung und Pflanzenschutz droht eventuell auch eine Erhöhung der Sicherheitsrisiken.
	Handel mit Dienstleistungen		
<i>Grundsatz</i>	GATS-Standard Verbesserungen	mit	GATS mit sektoriellen Abkommen
<i>Versicherungen</i>	Spezifische Marktzugangspflichten jeder Partei je nach Erbringungsarten und Subsektoren + mögliche handelsbezogene Regeln (z.B. Transparenz der Bewilligungsverfahren)		Niederlassungsfreiheit im Bereich der direkten Schadensversicherung basierend auf einer Rechtsharmonisierung der Bedingungen zur Aufnahme und Ausübung der Versicherungstätigkeit
<i>Landverkehr</i>	Spezifische Marktzugangspflichten jeder Partei je nach Erbringungsarten und Subsektoren + mögliche handelsbezogene Regeln (z.B. Bewilligungsverfahren)		Verbesserter Marktzugang im Strassen- und Schienenverkehr, basierend auf einer Harmonisierung der Vorschriften; gegenseitige Anerkennung der wesentlichen Elemente der Verkehrspolitik der Schweiz und der EU
<i>Luftverkehr</i>	Spezifische Marktzugangspflichten jeder Partei je nach Erbringungsarten und Subsektoren Verkehrsrechte sind von FHA ausgeschlossen		Zugang zum europäischen Luftverkehrsmarkt (inkl. Niederlassungs- und Investitionsfreiheit) und Teilnahme an der EASA und am SES, basierend auf einer Rechtsharmonisierung
			Erhöhte regulatorischen Anforderungen bei der Gründung oder beim Erwerb von Zweigniederlassungen in der EU
			Erschwerung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Wegfall von neuen Marktchancen für Transportunternehmen; mögliche Retorsionsmassnahmen beim Wegfall der gegenseitigen Anerkennung der Verkehrspolitik. Schlechtere Verkehrsanknüpfung der Schweiz und abnehmende Effizienz im Landverkehr, was sich negativ auf die Standortattraktivität der Schweiz und die internationalen Frachtkosten auswirken würde
			Wesentliche Einschränkung der Verkehrsrechte für schweizerische Fluggesellschaften von und nach EU-Staaten und zwischen EU-Staaten; Einschränkung des Angebots für Konsumenten; Hindernisse bei der Zertifizierung von Luftfahrzeugen, Organisationen und Betrieben. Schlechtere Verkehrsanknüpfung der Schweiz, was sich negativ auf die Standortattraktivität der Schweiz und die internationalen Frachtkosten

			auswirken würde.
<i>Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen</i>	Spezifische Verpflichtungen jeder Partei in Bezug auf gewisse Personenkategorien und evtl. nach Sektoren, insb. 90-Tage Regel für Einreise von Entsandten + mögliche handelsbezogene Regeln (z.B. Visa- und Arbeitsverfahren)	Beschränkte Liberalisierung der personenbezogenen, grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung unabhängig von der Branche und der Tätigkeit für bis zu 90 Arbeitstage (Selbstständige und Entsandte), teilweise basierend auf einer Rechtsharmonisierung	Die Dienstleistungserbringung im EU-Raum würde für Schweizer Firmen erheblich schwieriger, was sich auch auf die Auftragsvergabe in der EU auswirken könnte. Die Chancen für Schweizer Unternehmen, den Zuschlag bei (öffentlichen) Aufträgen zu erhalten, würden spürbar sinken. Die Auftragsvergabe an Firmen aus dem EU-Raum bzw. die Entsendung von Personen in die Schweiz könnte allenfalls einseitig geregelt bzw. gelockert werden.
	Personenverkehr		
<i>Grundsatz</i>	Spezifische Verpflichtungen jeder Partei in Bezug auf gewisse Personenkategorien und evtl. nach Sektoren, insb. 90-Tage Regel für Einreise von Entsandten + mögliche handelsbezogene Regeln (z.B. Visa- und Arbeitsverfahren)	Basierend auf einer Rechtsharmonisierung: Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Selbstständigerwerbender mit Anspruch auf voller beruflichen und geographischen Mobilität und auf Familiennachzug; Gleichbehandlungsgebot, insb. gleiche soziale und steuerliche Vergünstigungen sowie Ausbildungsrechte	Erschwerter Zugang zum Arbeitskräftepotenzial im EU-Raum (könnte jedoch allenfalls einseitig geregelt werden); Gefahr der Diskriminierung von Schweizern in der EU
<i>Anerkennung von Berufsqualifikationen</i>	Rahmen für die Anerkennung von Berufsqualifikationen, ohne inhaltliche bzw. materielle Bestimmungen	Basierend auf einer Rechtsharmonisierung: Teilnahme am EU-System für die Anerkennung von Berufsqualifikationen; Beschleunigtes und vereinfachtes Verfahren zur Anerkennung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringern in reglementierten Berufen	Erschwerter Zugang von Schweizer Arbeitskräften zum EU-Arbeitsmarkt; Minderung der Attraktivität des Schweizer Ausbildungssystems; Dienstleistungserbringung in reglementierten Berufen (Gesundheit, Ingenieurwesen, Architektur) ohne einseitige Massnahmen kaum realistisch

<i>Soziale Sicherheit</i>	/	Basierend auf einer Rechtsharmonisierung: Koordination der sozialen Sicherheit nach dem Muster der in der EU geltenden Regelungen	Doppelter Versicherungsunterstellung oder Lücken im Versicherungsschutz; jährliche Mehrkosten in der Grössenordnung von voraussichtlich 143 Mio. CHF; erheblichen Finanzierungsbedarf der Sozialversicherungen und Verlangsamung des Schuldenabbaus in der IV.
	Kapitalverkehr		
<i>Kapitalverkehr</i>	Bestimmungen betr. freien Verkehr von Kapital, evtl. möglicher Abbau von Zulassungsüberprüfungen für Investitionen (wo praktiziert, z.B. in sicherheitsrelevanten Sektoren)	Einzelne Bestimmungen in sektoriellen Abkommen; keine allgemeine vertragliche Regelung zum freien Kapitalverkehr.	Eine Aufhebung von Marktzugangsbeschränkungen dürfte sehr wenige Sektoren betreffen (z.B. sicherheitsrelevante Sektoren). Mehrwert fraglich, angesichts des schon herrschenden Öffnungsgrads der Schweiz und der EU.
	Öffentliches Beschaffungswesen		
<i>Öffentliches Beschaffungswesen</i>	Gegenseitige Marktöffnung bzw. Ausdehnung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge	Gegenseitige Marktöffnung bzw. Ausdehnung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge	Allenfalls erschwerte Bedingungen zur Auftragswahrnehmung und -vergabe aufgrund der fehlenden Personenfreizügigkeit.
	Horizontale Fragen		
<i>Wettbewerb</i>	Bestimmungen betr. Anwendung des nationalen Wettbewerbsrechts	Bestimmungen betr. Wettbewerbsabreden zwischen Unternehmen und missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung	Keine
	Mehr oder weniger weitgehende Zusammenarbeit zwischen den Wettbewerbsbehörden	Weitgehende Zusammenarbeit zwischen den Wettbewerbsbehörden (inkl. Austausch von vertraulichen	Keine

		Informationen)	
<i>Staatliche Beihilfe</i>	WTO-Ansatz	WTO-Ansatz	Keine
<i>Nachhaltige Entwicklung</i>	Bestimmungen zur Kohärenz mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung	Keine spezifische vertragliche Grundlage	Keine
<i>Immaterialgüterrechte</i>	Zusammenarbeit im Rahmen von multilateralen Abkommen	Zusammenarbeit im Rahmen von multilateralen Abkommen; vereinzelte Bestimmungen im bilateralen Vertragswerk	Keine
Institutionelle Mechanismen			
<i>Institutionelle Mechanismen</i>	GA, Möglichkeit eines Schiedsgerichts für die Streitbeilegung durch ein bindendes Verfahren	Keine einheitlichen institutionellen Bestimmungen (je nach Abkommen unterschiedlich)	Keine
Laufende Verhandlungen im Marktzugangsbereich			
<i>Institutionelle Fragen</i>	/	Mechanismen, welche die einheitliche Rechtsübernahme, Auslegung, Überwachung und Streitbeilegung im Anwendungsbereich bestehender und zukünftiger Marktzugangsabkommen gewährleisten sollen.	Keine effizientere Anwendung der Verträge im Marktzugangsbereich auch in Zukunft; Rechtssicherheit für die betroffenen Akteure nicht umfassend gewährleistet; Weg für weitere Marktzugangsabkommen mit der EU gefährdet und Erosion des bestehenden Marktzugangs
<i>Stromabkommen</i>	/	Basierend auf einer Rechtsharmonisierung: Regelung des Stromhandels und sämtlicher Aspekte, die Stromerzeugern, -Händlern und -Verbrauchern faire und nicht wettbewerbsverzerrende Bedingungen am Markt erlauben sollen.	Keine Stärkung der Position der Schweizer Stromproduzenten auf dem europäischen Elektrizitätsmarkt; keine Besserstellung der Stromkonsumenten durch intensiveren Wettbewerb und den vereinfachten Importmöglichkeiten; keine Teilnahme an den zuständigen EU-Gremien und keine Mitsprache bei der künftigen Gestaltung des

			Strommarktes
<i>FHAL/GesA</i>	/	<ul style="list-style-type: none"> - Öffentliche Gesundheit: Einbindung der Schweiz in das neue EU-weite Dispositiv bei schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsbedrohungen - Produkte- und Lebensmittelsicherheit: Zusammenarbeit mit der EFSA, Teilnahme am RASFF und am RAPEX - Möglichkeit eines erweiterten Marktzugangs im Agrar- und Lebensmittelbereich 	<p>Marktöffnungsschritte im tarifären Bereich im Rahmen eines FHA möglich, massgeschneiderte Lösungen und Übergangslösungen sind Verhandlungssache. Kein Abbau der technischen Handelshemmnisse bei Agrarprodukten und Lebensmitteln. Keine enge Einbindung bei der Lebensmittelsicherheit möglich. Geringere Bereitschaft der EU für ein Kooperationsabkommen im Bereich Gesundheit</p>
		Weitere Bereiche	
<i>Kooperationsbereiche</i>	/	<p>Beteiligung der Schweiz an der EUA</p> <p>Veröffentlichung europakompatibler schweizerischer Statistiken in den Publikationen von Eurostat</p> <p>Teilnahme an den EU-Programmen Galileo und EGNOS</p> <p>Rüstungszusammenarbeit mit der EVA</p>	Nicht vorhersehbar
<i>Polizei, Justiz und Migration</i>		Aufhebung der Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen der Schengen-Staaten; gemeinsame Visumpolitik; Ausbau der Sicherheitsinstrumente	Nicht vorhersehbar

		<p>Gemeinsame Zuständigkeitskriterien für die Behandlung eines Asylgesuchs; Beteiligung der Schweiz am EASO</p> <p>Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung von schwerer und organisierter internationaler Kriminalität sowie Terrorismus und bei der Bekämpfung der schweren Kriminalität</p>	
<i>Steuerfragen</i>		<p>Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schmuggel sowie anderer Delikte im Bereich indirekter Steuern, der Subventionen sowie des öffentlichen Beschaffungswesens</p> <p>Steuerrückbehalt auf allen in der Schweiz anfallenden Zinserträgen mit ausländischer Quelle; Abschaffung der Quellenbesteuerung auf Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen</p> <p>Beseitigung der Doppelbesteuerung von Pensionen, welche die EU an in der Schweiz ansässige frühere EU-Beamte ausrichtet</p>	Nicht vorhersehbar
<i>Verhandlungen in den weiteren Bereichen</i>		Teilnahme der Schweiz an den Forschungsrahmenprogrammen 2014-2020 („Horizon 2020“)	Nicht vorhersehbar

		Teilnahme der Schweiz am EU-Programm „Kreatives Europa“ 2014–2020 Teilnahme der Schweiz am neuen Bildungsprogramm 2014-2020 (Erasmus+) Verknüpfung der Handelssysteme für CO2-Emissionsrechte	
--	--	---	--