

## **Stellungnahme der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik zum Institutionellen Abkommen**

---

Die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA-ASPE) befürwortet das Institutionelle Abkommen (InstA) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) und erwartet vom Bundesrat, dass er sich nach Ende der Konsultation klar für einen Rahmenvertrag mit der EU ausspricht. Noch offene Fragen soll er zügig klären. Denn der diskriminierungsfreie Zugang der Schweiz zum EU-Binnenmarkt als weltweit grösstem Markt ist für die Schweiz und ihre Wirtschaft von grosser Bedeutung. Nur ein solches Abkommen bringt Rechtssicherheit und besseren Rechtsschutz, die in den letzten Jahren spürbar gelitten haben. Es bildet über den eigentlichen Inhalt der Vereinbarung hinaus auch die Grundlage für eine positive Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit der EU in anderen Themenbereichen wie beispielsweise in der Forschung, dem Austauschprogramm Erasmus für Jugendliche und vielen anderen Themen. Die SGA-ASPE erwartet, dass der Bundesrat die ihm obliegende Führungsaufgabe für die Vertiefung der Beziehungen zum wichtigsten Partner im Interesse des Landes entschlossen wahrnimmt und eine Stagnation verhindert, die unweigerlich eine zunehmende Distanz zur Folge hätte.

### **Eine Sui-generis-Lösung für die Schweiz**

Als mit der EU wirtschaftlich und politisch eng verflochtener Drittstaat setzt die Schweiz auf Sui-generis-Lösungen in Form themenspezifischer Abkommen in Bereichen und in dem Masse, in welchen die Interessen beider Parteien zur Deckung gebracht werden können. Dieser Ansatz bedingt zum einen die periodische Anpassung bestehender Abkommen an die Rechtsentwicklung, zum anderen bei Bedarf die Ergänzung durch Vereinbarungen in weiteren Politikbereichen. Wachsende Komplexität ihrer Aussenbeziehungen und zentrifugale Tendenzen innerhalb der Union lassen eine abnehmende Bereitschaft der EU zu Sonderlösungen für europäische Nicht-Beitrittskandidaten und Nicht-EWR-Mitglieder erwarten. Sie findet sich nur noch dazu bereit, wenn die institutionellen Fragen der laufenden Rechtsanpassung, der homogenen Auslegung, der Überwachung und der Streitbeilegung geregelt sind.

Diese Rahmengengebenheiten gilt es zu berücksichtigen bei der Würdigung des Ergebnisses der zwischen Mai 2014 und Ende 2018 geführten Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen. Das im Entwurf vorliegende Abkommen soll es erlauben, die bestehenden Marktzutrittsabkommen à jour zu halten, bei Bedarf zusätzliche Abkommen mit der EU zu schliessen, die Rechtssicherheit zu erhöhen und den sektorbezogenen bilateralen Weg operabel zu halten.

### **Das InstA betrifft wenige Bereiche**

Das InstA beschränkt sich nur auf fünf, wenn auch sehr wichtige Bereiche in den Beziehungen zur EU. Je nach Verhandlungsverläufen können in Zukunft weitere Bereiche dazu kommen. Denn das Abkommen wird die seit Jahren bestehende Blockade für neue Abkommen beseitigen. Aber auch dann wird die Wirkung des InstA überblickbar bleiben. Sie bleibt auf den Zugang zum EU-Binnenmarkt beschränkt. Sollte die Geltung dereinst erweitert werden, wird das immer davon abhängig sein, ob die Schweiz das auch will.

Politisch wirkt sich das InstA über die direkt betroffenen Themen hinaus positiv auf die gesamten Beziehungen zur EU aus. Kooperationen – sei es bei der Forschung, bei Studentenaustauschprogrammen und vielen anderen Themen - werden erleichtert oder umgekehrt bei einem Nein zum InstA erschwert werden. Entsprechende Erfahrungen hat die Schweiz bekanntlich in den letzten Jahren mehrfach gemacht. Das würde sich nicht ändern, sollte die Schweiz Nein zum InstA sagen. Es ist vielmehr zu befürchten, dass sich die Beziehungen zu unseren wichtigsten Partnerländern weiter verschlechtern. Denn die EU legt angesichts der weltweiten Umbrüche mehr Gewicht auf den inneren Zusammenhalt. „L' Europe protégée“ gegenüber Drittstaaten gewinnt an Bedeutung.

### **Die Schweiz entscheidet auch in Zukunft autonom**

Es liegt in der Logik eines Binnenmarktes begründet, dass für alle Beteiligten die gleichen Regeln gelten. Da das Abkommen den Zugang zum EU-Binnenmarkt regelt, ist es nur selbstverständlich, dass die von der Gemeinschaft der EU-Mitglieder beschlossenen Regeln auch für ein Nichtmitglied wie die Schweiz gelten, wenn sie an diesem Markt diskriminierungsfrei beteiligt sein will. Da es sich um eine Teilintegration in das Rechtssystem der EU handelt, ist die Vorstellung einer absolut „souveränen“ Handlungsfreiheit von vornherein nicht angemessen.

Es ist deshalb als grosser Verhandlungserfolg zu werten, dass die Schweiz dennoch von Fall zu Fall das Recht auf ein „Opting out“ geltend machen kann. Das Abkommen verpflichtet die Schweiz nicht zur automatischen, sondern nur dynamischen Rechtsübernahme. Das bedeutet, dass sie gemäss ihren verfassungsmässigen Verfahren darüber befinden kann, ob sie neues EU-Binnenmarktrecht übernimmt oder nicht übernimmt. Sie kann also in den Beziehungen zur EU weiterhin einen bilateralen Sonderweg mit allfälligen speziellen Lösungen beanspruchen.

Wie in völkerrechtlichen Verträgen üblich, kann die Inanspruchnahme von Ausnahmen zu Ausgleichsmassnahmen führen. Wie die zeitweise ausgebliebene Aktualisierung bei der Anerkennung technischer Standards oder der zeitweise Ausschluss aus gewissen Forschungsprogrammen gezeigt haben, war das schon bisher so. Die Schweiz konnte sich dagegen nicht zur Wehr setzen. Das würde sich mit dem InstA ändern. Die EU müsste begründen, weshalb sie welche Massnahmen ergreift. Auch könnten diese durch ein Schiedsgericht abschliessend auf ihre Verhältnismässigkeit überprüft werden. Das InstA bringt also klare Regeln für die Behandlung von Streitfällen und damit Rechtssicherheit, an der es jetzt mangelt. Für die Schweiz als kleineren Vertragspartner wären sie besonders willkommen.

Das InstA bringt damit im Vergleich zur schweizerischen Assoziierung beim Schengen-Abkommen einen grossen Fortschritt. Dort musste sich die Schweiz zu einer quasi automatischen Rechtsübernahme verpflichten. Entweder macht sie voll mit oder ihr droht der Ausschluss aus dem gesamten Abkommen. Das InstA gewährt hingegen ein Recht auf Ausnahmen, ohne dass das gesamte Abkommen dahinfällt.

### **Das Lohnschutz-Niveau erhalten**

Der durch flankierende Massnahmen gewährte Lohnschutz ist zentral für die Akzeptanz des InstA in der Schweiz. Der Bundesrat soll deshalb dieser Frage besondere Aufmerksamkeit schenken.

Die im Protokoll 1 zum InstA enthaltenen Bestimmungen sehen gegenüber den bisherigen Flankierenden Massnahmen gewisse Einschränkungen vor. Die Anmeldefrist wird von acht Kalendertagen auf vier Arbeitstage gekürzt, Kautionen dürfen nur noch von Unternehmen gefordert werden, die bereits einmal gegen die Bestimmungen in der Schweiz verstossen haben. Auch werden die Deklarationspflichten von selbständigen Dienstleistungserbringern beschränkt.

Das Abkommen gewährt der Schweiz wie den EU-Mitgliedstaaten das Recht auf Flankierende Massnahmen. Im Vergleich zu den EU-internen Bestimmungen enthält es gewisse Sonderrechte. Die Voranmeldefrist ist trotz Reduktion noch immer länger, die zeitliche Beschränkung für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer enger gefasst, Kautionen sind nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

Für die Lockerungen bei den Flankierenden Massnahmen gibt es Gegenleistungen durch in der neuen EU-Entsenderichtlinie enthaltene Regeln. Die Schweiz erhält Zugang zum Binnenmarkt-Informationssystem, das grenzüberschreitende Kontrollen verbessert und über einen neuen Mechanismus das Einziehen von Bussen erleichtert.

Die Schweiz hat zudem wie jedes EU-Land auch die Möglichkeit, Löhne gemäss dem im EU-Entsendegesetz und in der Durchsetzungsrichtlinie enthaltenen Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» eigenständig festzulegen und durchzusetzen. Sie kann darüber befinden, ob sie die Lockerungen innenpolitisch durch verhältnismässige und diskriminierungsfreie Massnahmen ergänzen will. In der Schweiz ist das in erster Linie die Aufgabe der Sozialpartner. Der Bundesrat soll zugunsten eines breiten politischen Rückhalts für das InstA diesem Dialog neue Impulse geben. Er kann ausserdem eigenständig die Sanktionen gegen Unternehmen verschärfen, damit diese – wie in der EU-Entsenderichtlinie postuliert – wirklich abschreckend wirken. Auch soll er sich um die Mitwirkung in der in Gründung befindlichen Europäischen Arbeitsbehörde bemühen.

Die SGA-ASPE erwartet vom Bundesrat, dass er das bisherige Lohnschutz-Niveau aufrechterhält und darlegt, wie er dieses – allenfalls zusammen mit den Sozialpartnern und den Kantonen – durch kompensierende Massnahmen sichern wird.

### **Staatliche Beihilfen – vorteilhafter Systemwechsel**

Das InstA sieht für die Schweiz einen Systemwechsel für staatliche Beihilfen vor, der durchaus wünschenswert ist. Er schafft Transparenz, die bei den Subventionen bisher fehlte. Bund und Kantone müssten offenlegen, was sie tun. Zugleich werden staatliche Beihilfen nicht ausgeschlossen. Das Abkommen listet eine ganze Reihe von Prinzipien auf, die politisch, wirtschaftlich und kulturell begründete Hilfen als zulässig und letztlich auch wünschenswert erklären. Zugleich sind die Grundsätze mit Ausnahme des Luftverkehrs (noch) nicht direkt anwendbar. Verbindlich zu regeln sind sie erst in Verhandlungen über neue sektorielle Abkommen.

### **Die Schweiz gewinnt an Einfluss**

Mit dem InstA gewinnt die Schweiz an Einfluss, auch wenn sie als Nicht-EU-Mitglied natürlich in EU-Angelegenheiten keine Mitentscheidungsrechte über neue EU-Regeln erhält. Das Abkommen bietet der Schweiz aber umfassende Mitspracherechte. Das ist gegenüber dem jetzigen praktisch automatischen

Nachvollzug von EU-Recht ein klarer Fortschritt. Und weil die EU Entscheide sehr oft im Konsens trifft, darf der künftige Einfluss der Schweiz als nicht gering eingeschätzt werden. Das hat sich bei der aktuellen Waffenrechts-Revision im Rahmen des Schengen-Abkommens bereits gezeigt. Auch dort hat die Schweiz ein Mitspracherecht, das sie mit Erfolg wahrgenommen hat. Die Revision enthält Bestimmungen, die auf die besonderen schweizerischen Verhältnisse Rücksicht nehmen.

Von grossem Wert ist auch der Einbezug des Parlaments über den neu zu schaffenden Ausschuss der Volksvertreter. Die SGA-ASPE erwartet in diesem Zusammenhang, dass die Einflussnahme der Schweiz weitmöglichst transparent erfolgt. Sie soll bei Themen, die für das Land von grosser Bedeutung sind, die interessierte Öffentlichkeit möglichst offen miteinbeziehen. Es soll nachvollziehbar sein, warum die Schweiz welche Positionen in die EU-Diskussionen einbringt.

### **Offene Fragen, die der Klärung bedürfen**

Das InstA wirft noch einige offene Fragen auf. Wie sind bestimmte Regelungen zu verstehen und welche Spielräume gibt es allenfalls? Beispielsweise beim Lohnschutz. Welche Rolle können die Sozialpartner bei den Lohnkontrollen spielen? Wird deren prominente Rolle von der EU akzeptiert? Der Bundesrat sollte auch abklären, ob das jetzige Kontrollsystem in Einklang mit dem im Protokoll 1 festgehaltenen Risikoansatz und dem Prinzip verhältnismässiger Kontrollen steht und die Sozialpartner folglich keinen Abbau zu befürchten hätten.

Bei der Unionsbürgerrichtlinie, die im Abkommen zwar nicht erwähnt ist, früher oder später aber zum Thema werden dürfte, soll der Bundesrat seine Haltung präzisieren. Er soll insbesondere klar machen, dass es dabei nicht um die Gewährung umfassender Bürgerrechte geht, wie der Begriff Unionsbürgerrichtlinie den Eindruck erweckt. Der Bundesrat soll aber auch über die allfälligen Folgen informieren, welche die Übernahme jener mit der Personenfreizügigkeit verknüpften Bestimmungen für die Schweiz konkret haben würden.

Innenpolitisch soll der Bundesrat Aufschluss darüber geben, wie er den Mechanismus für die dynamische Rechtsübernahme konkret gestalten will. Wie gedenkt er insbesondere die Kantone in diese Verfahren einzubeziehen, wenn neue EU-Regeln deren Souveränitätsrechte einschränken könnten? Aber auch der rechtzeitige Einbezug anderer Stakeholder in die Meinungsbildungsprozesse zu Rechtsübernahmen ist zu klären.

Der Bundesrat soll ganz generell die Folgen eines Ja und eines Nein zum InstA abschätzen und umfassend darüber berichten. Welche Vorteile und welche Risiken sind mit den zwei Optionen Ja und Nein verbunden? Es gilt das Parlament und das Volk offen über die konkreten Optionen rund um das InstA zu informieren.

### **Offene Debatte ist Pflicht**

Die Konsultation zum InstA ist eine Chance, wenn sie den Start zu einer offenen und strategischen Debatte über das Verhältnis unseres Landes zur EU bildet. Der Bundesrat darf sich nicht darauf beschränken, nur den Puls der interessierten Kreise zu nehmen und dann zu folgern, wir wagen es oder wagen es nicht. Er soll seine eigene Analyse präsentieren und überzeugend darlegen und begründen, weshalb das

InstA die Chance ist, den schweizerischen Sonderweg in den Beziehungen zur EU weiterzuentwickeln, zu vertiefen und auf eine solide Grundlage zu stellen. Er soll insbesondere beim Lohnschutz über Präzisierungen und allenfalls Erklärungen überzeugend darlegen, dass dieser durch das InstA nicht abgeschwächt wird bzw. wie er eine Reduktion des Schutzniveaus allenfalls verhindern will. So lässt sich der «EU-Vorschlag» - wie er vom Bundesrat bezeichnet wird - zu einem wirklich gemeinsamen Lösungsvorschlag der beiden Vertragsparteien weiterentwickeln.

Der Bundesrat soll zudem eine gründliche Analyse über nächste Vorhaben wie insbesondere die Modernisierung des Freihandelsabkommens von 1972 vorlegen. Er soll seine europapolitischen Perspektiven offenlegen und gleichzeitig darlegen, wie er bei künftigen Verhandlungen die politischen Kräfte im Lande – vom Parlament über die Parteien zu den Interessenverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen – in die Meinungsbildungs- und Verhandlungsprozesse einbeziehen will. Die SGA-ASPE erachtet es als dringend, die bisherige Strategie der weitgehenden Geheimhaltung in den EU-Verhandlungen unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten gründlich zu überdenken.

SGA-ASPE, 15. März 2019