



An den Bundesrat
Bundeshaus West
3003 Bern

Bern, 9. April 2019

**Konsultation
Institutionelles Abkommen Schweiz - EU**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Bundesrätinnen und Bundesräte
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat nahm an seiner Sitzung vom 7. Dezember 2018 das derzeitige Verhandlungsergebnis zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU zur Kenntnis und beschloss, zu diesem Text eine Konsultation durchzuführen. Diese Konsultation wurde am 16. Januar 2019 eröffnet. Wie der Bundesrat mitteilte, versteht er diese Konsultation nicht als Vernehmlassung gemäss Vernehmlassungsgesetz und definierte die Teilnehmerschaft wie auch das Format der Konsultation aufgrund anderer Kriterien. So wurden die Dachverbände der Städte, Gemeinden und des Berggebiets, die sonst üblicherweise zur Teilnahme an Vernehmlassungen eingeladen werden (vgl. Art. 4 VIG), nicht zur Konsultation eingeladen. Dieses Vorgehen mit einer sogenannten «Konsultation sui generis» ist befremdlich, wirft Fragen nach den rechtlichen Grundlagen auf und lässt den Eindruck einer etwas ratlosen Landesregierung entstehen.

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sind für die Städte und Agglomerationen von vitaler Bedeutung – nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in gesellschaftlicher und kultureller Hinsicht. In Städten und Agglomerationen leben nicht nur gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung, sondern werden auch mehr als 80 Prozent der Wirtschaftsleistung erbracht. Deshalb nahm der Schweizerische Städteverband eine vertiefte Analyse des vorliegenden Verhandlungsergebnisses vor und legte seine Haltung dazu anlässlich der Vorstandssitzung vom 18. März 2019 fest.

Allgemeine Einschätzung

Der Schweizerische Städteverband unterstützt den bilateralen Weg, den die Schweiz nach der Ablehnung des EWR im Dezember 1992 eingeschlagen hat. Damit strebte die Schweiz einen weitgehenden Zugang zum EU-Binnenmarkt sowie die Zusammenarbeit mit der EU in ausgewählten Bereichen an –

dies mit grösstmöglicher politischer Eigenständigkeit. Mit den beiden bilateralen Abkommenspaketen sowie weiteren Abkommen in den letzten Jahren und Jahrzehnten war dieser europapolitische Ansatz insgesamt erfolgreich. Der bilaterale Weg hat sich bewährt.

Nachdem die EU immer deutlicher Mechanismen gefordert hatte, welche namentlich eine dynamische Aktualisierung der Marktzugangsabkommen sowie eine erleichterte Streitbeilegung ermöglichen sollten, verabschiedete der Bundesrat Ende 2013 ein entsprechendes Verhandlungsmandat. Ziel der Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen aus Schweizer Sicht war es, Rechts- und Planungssicherheit für Schweizer Unternehmen sowie für Bürgerinnen und Bürger zu schaffen, ihnen den EU-Marktzugang zu garantieren und sie vor Diskriminierung zu schützen.

Aufgrund der äusserst engen und vielfältigen Verflechtung mit unseren europäischen Nachbarn – diese zeigt sich in den Städten und städtisch geprägten Gebieten unseres Landes sehr ausgeprägt – sind stabile und berechenbare Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU für den Schweizerischen Städteverband von zentraler Bedeutung. Der Abschluss eines institutionellen Abkommens ist demnach ein äusserst wichtiger Schritt für die Sicherung und Weiterentwicklung dieser Beziehungen und beseitigt namentlich für die Wirtschaft schädliche Unsicherheit. Insofern ist der Schweizerische Städteverband erfreut, dass die Schweiz und die EU in wesentlichen Fragen die für beide Seiten bedeutsame Einigung erzielt haben. Dies würdigt der Städteverband ausdrücklich positiv. Wie der Bundesrat feststellt, konnte nicht in allen Punkten eine Einigung erzielt werden. Deshalb gilt es die verschiedenen Elemente des vorliegenden Verhandlungsergebnisses einzeln zu würdigen und zum Schluss eine Gesamtbeurteilung vorzunehmen.

Anwendungsbereich

Gemäss Art. 2 umfasst der Anwendungsbereich des institutionellen Abkommens die fünf Marktzugangsabkommen über die Personenfreizügigkeit, den Landverkehr, den Luftverkehr, die technischen Handelshemmnisse sowie die Landwirtschaft. Der Städteverband begrüsst diese Einschränkung.

Wir stellen fest, dass zudem eine politische Absichtserklärung besteht, Verhandlungen über eine Modernisierung der Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen und des Freihandelsabkommens aufzunehmen. Namentlich bei Ersterem erwartet der Städteverband, dass er vor der Verabschiedung eines Verhandlungsmandats bezüglich möglicher Auswirkungen auf das Beschaffungswesen von Städten und Gemeinden konsultiert wird. Weiter haben verschiedene Verlautbarungen der letzten Wochen gezeigt, dass die Bestimmungen über die staatlichen Beihilfen sich indirekt auch auf das Freihandelsabkommen auswirken könnten. Dies schafft rechtliche Unsicherheiten und ist zu vermeiden (vgl. auch Bemerkungen zu den staatlichen Beihilfen).

Institutionelle Mechanismen

Der eigentliche Kern des institutionellen Abkommens, die institutionellen Mechanismen für die künftige Regelung des Schweizer Zugangs zum EU-Binnenmarkt, ist zufriedenstellend. Die Verfahren bezüglich Rechtsentwicklung (Beteiligung der Schweiz an der Weiterentwicklung des EU-Rechtsbestandes sowie dynamische Rechtsentwicklung), Überwachung und Rechtsauslegung (Zwei-Pfeiler-Prinzip, d.h. beide Partner mit eigenen Instanzen) sowie Streitbeilegung (paritätisches Schiedsgericht) entsprechen der in den Verhandlungen verfolgten Zielsetzung.

Der Schweizerische Städteverband beurteilt die gefundenen Lösungen als zweckmässig. Das Marktzugangsabkommen regelmässig angepasst werden müssen, ist nachvollziehbar, schon nur um Benachteiligungen von Schweizer Marktteilnehmern zu vermeiden. Dass die Schweiz über jede Anpassung einzeln und gemäss den vorgesehenen Entscheidungsprozessen beschliessen kann, schliesst eine automatische Rechtsübernahme aus. Wichtig ist, dass die Schweiz ihre Anliegen und Ideen frühzeitig in den Decision shaping-Prozess einbringen kann, so dass neue Rechtsbestände wohl meistens problemlos übernommen werden können. Allerdings bleibt ein Restrisiko, dass es zu einem Streitbeilegungsverfahren kommt, wenn die Schweiz eine Weiterentwicklung nicht übernehmen will oder kann. Umso wichtiger ist, dass das Verfahren zur Streitbeilegung klar definiert ist.

Für dieses Streitbeilegungsverfahren wurde mit der Möglichkeit, ein paritätisches Schiedsgericht einzusetzen, eine elegante Lösung gefunden. Dass das Schiedsgericht für die Auslegung von EU-Recht die Einschätzung des EuGH einholt, tut dem Grundsatz keinen Abbruch, dass letztendlich das Schiedsgericht über die Streitigkeit entscheidet. Weiter schützt die Bestimmung, dass Ausgleichsmassnahmen verhältnismässig sein müssen, sofern eine der Parteien das Urteil des Schiedsgerichts nicht umsetzt, die jeweils andere Partei vor willkürlichen Gegenmassnahmen. Insbesondere gehen wir davon aus, dass die Anwendung der Guillotineklausel nicht als verhältnismässige Ausgleichsmassnahme gemäss Art. 10 Abs. 6 und 7 des institutionellen Abkommen zu verstehen ist.

Insgesamt sind diese Mechanismen nach unserer Einschätzung ausgewogen und tragen den Interessen beider Seiten Rechnung.

Staatliche Beihilfen

Der Schweizerische Städteverband lehnte bereits in einem Schreiben vom 19. Juli 2018 gegenüber der UVEK-Vorsteherin und dem EDA-Vorsteher eine Übernahme eines umfassenden Beihilfeverbots in einem institutionellen Abkommen mit der EU ab. Vielmehr sollten allfällige beihilferechtlichen Fragen im Rahmen von bilateralen sektoriellen Abkommen geregelt werden. Im Hinblick auf ein mögliches Stromabkommen wiesen wir darauf hin, dass der beihilferechtliche Spielraum so abzustecken sei, dass die Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien von Städten und Gemeinden weiterhin möglich bleiben soll. Ebenfalls dürfen die Beihilferegeln heutige Rechtsformen von kommunalen Energieversorgungsunternehmen sowie deren Tätigkeiten nicht in Frage stellen. In ihrer Antwort vom 30. August 2018 versuchte die UVEK-Vorsteherin diese Bedenken zu zerstreuen.

Die Forderung, dass sich das institutionelle Abkommen lediglich auf nicht direkt anwendbare Grundsätze beschränkt, ist im vorliegenden Verhandlungsergebnis erfüllt. Stossend ist allerdings, dass das Abkommen zwar beihilferechtliche Grundsätze für künftige Marktzugangsabkommen festhält, aber zugleich in der gemeinsamen Erklärung zu den Handelsabkommen das Ziel formuliert wird, die Beihilferegeln auch für das Freihandelsabkommen von 1972 modernisieren zu wollen. In diesem Zusammenhang gilt es, die Rolle und die Aufgaben von städtischen Betrieben und Einrichtungen besonders zu beachten. Der Bundesrat ist aufgefordert, in diesem für die Städte und Gemeinden sensiblen Bereich klarer aufzuzeigen, in welchen Bereichen er mit welchen Anpassungen rechnet.

Personenfreizügigkeit, flankierende Massnahmen und Unionsbürgerrichtlinie

Als Wirtschaftsstandorte sind die Städte auf offene Märkte und weltweite Vernetzung angewiesen. Als Zentren der Kreativität brauchen sie internationale Impulse. Der Zugang zum EU-Binnenmarkt ist für Schweizer Unternehmen und Schweizer Bürgerinnen und Bürger daher elementar. Genauso wichtig ist die Möglichkeit für Schweizer Unternehmen, unkompliziert EU-Arbeitskräfte zu beschäftigen. Beide Elemente stärken die Wirtschaftskraft, erhöhen die soziale und kulturelle Vielfalt und fördern Innovation und Forschung.

Im vorliegenden Verhandlungsergebnis haben die Schweiz und die EU bei den flankierenden Massnahmen zum Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) keine Einigung erzielen können. Offen bleiben folgende Punkte:

- Voranmeldefrist von vier Tagen (bisher acht Tage)
- Kautionspflicht nur für Dienstleister, die ihren finanziellen Pflichten nicht nachgekommen sind (bisher generelle Kautionspflicht)

Wie bisher besteht eine Dokumentationspflicht für Selbständige und die Tätigkeit von EU-Dienstleistungserbringern wird auf 90 Tage pro Jahr beschränkt.

Diese EU-Offerte geht zwar über den Arbeitmarktschutz unter EU-Mitgliedern hinaus, fällt aber hinter den Status Quo zurück und erfüllt das Verhandlungsmandat des Bundesrates nicht. Auch für den Städteverband ist diese Offerte ungenügend.

Eine offene Frage ist schliesslich die Wirkung der Unionsbürgerrichtlinie. Das Fehlen einer Bestimmung im Abkommen, dass diese keine Weiterentwicklung der Personenfreizügigkeit darstelle, birgt das begründete Risiko, dass diese Frage in einem Streitbeilegungsverfahren geklärt werden muss. Für die Schweiz drohen damit langwierige und mühsame Verhandlungen in einem sozialpolitisch sensiblen Bereich. Vor dem Hintergrund, dass das institutionelle Abkommen Rechtssicherheit bringen soll, ist dies keine erstrebenswerte Perspektive.

Fazit

Nach Einschätzung des Schweizerischen Städteverbandes beinhaltet das vorliegende Verhandlungsergebnis eine Reihe von positiven Elementen. Insbesondere die institutionellen Mechanismen bilden eine sinnvolle und zukunftsfähige Grundlage für die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU und sichern den Zugang zum EU-Binnenmarkt. Diese Regelungen tragen entscheidend zur Rechts- und Planungssicherheit für Politik und Wirtschaft bei und konsolidieren das bisherige Vertragswerk.

Ein ungenügendes Verhandlungsergebnis liegt allerdings im Bereich der flankierenden Massnahmen und der Unionsbürgerrichtlinie vor. In diesen sozialpolitisch sensiblen Fragen braucht es nach Auffassung des Städteverbandes noch einmal vertiefte Abklärungen sowie Gespräche mit der EU. Bei der Frage der staatlichen Beihilfen erwartet der Städteverband vom Bundesrat, dass diese Regelungen so ausgestaltet werden, dass die Aktivitäten von Städten und Gemeinden sowie ihren Betrieben und Institutionen nicht eingeschränkt werden.

Angesichts dieser Ausgangslage empfiehlt der Schweizerische Städteverband dem Bundesrat, das Verhandlungsergebnis im Kernbereich der institutionellen Mechanismen in einem Abkommen mit der EU abzuschliessen und zu sichern. Im Bereich der flankierenden Massnahmen, der Unionsbürgerrichtlinie und der staatlichen Beihilfen braucht es hingegen weitere Gespräche oder zusätzliche Abklärungen. Diese sollen unverzüglich an die Hand genommen werden, können aber in einer separaten Rechtserklärung geregelt werden.

Unseres Erachtens liegt es auch im Interesse der EU, die institutionellen Mechanismen rasch unter Dach und Fach zu bringen. Falls das oben skizzierte zweistufige Vorgehen nicht möglich ist, sind wir der Meinung, dass der Bundesrat das vorliegende Abkommen unterzeichnen, gleichzeitig aber die Vorbehalte in den Bereichen der flankierenden Massnahmen, der Unionsbürgerrichtlinie und der staatlichen Beihilfen explizit festhalten soll.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident



Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin



Renate Amstutz