



EUROPAPOLITIK

Entwurf eines Mandats für Verhandlungen mit der Europäischen Union

Stellungnahme des Schweizerischen Städteverbands

08.02.2024

Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 15. Dezember 2023 den Entwurf eines Mandats für Verhandlungen mit der Europäischen Union (EU) verabschiedet. Der Mandatsentwurf basiert auf den Ergebnissen der Sondierungsgespräche mit der EU und der Arbeit mit den Kantonen sowie mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern in der Schweiz. Er enthält die Leitlinien, an denen sich die Schweizer Delegation in den einzelnen Verhandlungsbereichen zu orientieren hat. Der Bund führt bis Mitte Februar 2024 Konsultationen zum Mandatsentwurf bei den Aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments, den Kantonen sowie den Wirtschafts- und Sozialpartnern durch. Das definitive Verhandlungsmandat will der Bundesrat Ende Februar oder Anfang März 2024 verabschieden.

Als Grundlage für die Verhandlungen soll der sogenannte Paketansatz dienen: Statt eines einzigen Abkommens, das die institutionellen Fragen für alle (aktuellen und zukünftigen) Binnenmarktverträge regelt (horizontaler Ansatz), soll ein ganzes Abkommenspaket erarbeitet werden. Lösungen für die institutionellen Fragen sollen in den jeweiligen Abkommen verankert werden (sektorieller Ansatz).

Das Paket soll folgende Elemente beinhalten:

- neue Abkommen in den Bereichen Strom, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit;
- die Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen, insbesondere in den Bereichen Forschung und Innovation, Bildung, Ausbildung, Jugend, Sport und Kultur;
- die Lancierung eines hochrangigen Dialogs;
- die Wiederaufnahme des Finanzdialogs;
- institutionelle Elemente, insbesondere Regelungen zur dynamischen Rechtsübernahme, Rechtsauslegung und -überwachung sowie Streitbeilegung, die in den Binnenmarktverträgen verankert werden sollen;
- Regeln über staatliche Beihilfen, die in das Luft- und das Landverkehrsabkommen sowie in das Stromabkommen aufgenommen werden sollen;
- Schweizer Kohäsionsbeitrag.

Anlässlich einer ausserordentlichen Sitzung am 8. Februar 2024 hat der Vorstand des Schweizerischen Städteverbands (SSV) den Entwurf des Verhandlungsmandats besprochen und die vorliegende Stellungnahme einstimmig verabschiedet.

Allgemeine Einschätzung

Als Zentren für Wirtschaft, Forschung, Innovation, Bildung und Kultur sind die Schweizer Städte auf intakte und stabile Beziehungen mit der EU angewiesen; denn die Verflechtungen zwischen der Schweiz und der EU sind zahlreich und intensiv. Die Städte sind von der schleichenden Erosion der bilateralen Abkommen seit dem Abbruch der Verhandlungen zum institutionellen Abkommen besonders stark betroffen. Der SSV erachtet eine rasche Klärung der Beziehungen zur EU als unerlässlich. Die Verabschiedung des Entwurfs eines Mandats für Verhandlungen mit der EU durch den Bundesrat am 15. Dezember 2023 begrüsst er daher ausdrücklich.

Die Schweizer Städte haben seit jeher den bilateralen Weg unterstützt. Die Weiterführung und die Weiterentwicklung der bisherigen bilateralen Verträge sind für sie unabdingbar. Die vertraglichen Beziehungen sollen aber auch in weiteren Bereichen vertieft werden. Für die Städte ist insbesondere das zukünftige Stromabkommen von grosser Bedeutung. Dieses darf aber die Energiewende, die im Zentrum der Energiepolitik der Städte steht, nicht hindern und muss den langfristigen Schutz der kleinen Konsumenten weiterhin gewährleisten. Das Abkommen muss ausgewogen sein und darf die Investitionen in die lokale erneuerbare Energieerzeugung, die heute unzureichend sind, nicht verlangsamen. Diese sind für den Ausstieg aus der Kernenergie, die Entkarbonisierung der Energieversorgung der Schweiz und die Gewährleistung der Versorgungssicherheit, insbesondere im Winter, notwendig.

Als Universitäts- und Fachhochschulstandorte sind für die Städte die EU-Förderprogramme für Forschung und Innovation sowie für Bildung (insbesondere Horizon Europe und Erasmus+) essenziell. Als Zentren zahlreicher kultureller Aktivitäten und Institutionen erachten sie auch die Programme «Creative Europe» (Kultur und MEDIA) als wichtig.

Der SSV begrüsst den vom Bundesrat vorgeschlagenen Paketansatz: Dies ermöglicht zum einen den Abschluss neuer Abkommen in für die Schweiz wichtigen Bereichen sowie die Verstärkung der Beteiligung der Schweiz an den Forschungs-, Innovations- und Bildungsprogrammen der EU. Zum anderen können die institutionellen Elemente und die staatlichen Beihilfen sektoriell geregelt werden. Dies schafft nicht nur einen grösseren Spielraum bei der Lösungssuche in den Verhandlungen mit der EU, sondern erhöht auch die Mehrheitsfähigkeit des dann verhandelten Abkommenspakets in der Schweiz.

Strom

Der Abschluss eines Stromabkommens mit der EU ist für die Sicherstellung der Stromversorgung der Schweiz von grosser Bedeutung: Es hilft, die Versorgungssicherheit und die Netzstabilität zu gewährleisten, es sichert die dafür notwendigen Importkapazitäten, es ermöglicht den Schweizer Energieversorgungsunternehmen (EVUs) den Marktzugang zu den relevanten Handelsplattformen und es bietet die notwendige Rechtsicherheit. Diese Elemente sind wichtig, dürfen aber die Energiewende nicht gefährden.

Die vollständige Öffnung des schweizerischen Strommarkts ist für die EU eine Vorbedingung für den Abschluss eines Stromabkommens. Sollte es zu einem Abkommen mit einer vollständigen Öffnung kommen, fordert der SSV, dass dieses ein Wahlrecht für kleine Stromverbraucher vorsehen muss, in einer regulierten Grundversorgung zu bleiben und – unter strengen Bedingungen, die für die in der Grundversorgung verbliebenen Kunden nicht nachteilig sind – in diese zurückzukehren.

Im Zuge der Verhandlungen ist daher unbedingt zu klären, wie die kleinen Konsumenten mit der Grundversorgung vor grossen Preisschwankungen geschützt werden können (z.B. mittels Langfristverträgen). Weiter müssen die Rahmenbedingungen für die Rückkehr in die Grundversorgung klar definiert und so festgelegt werden, dass die Rolle der Grundversorgung im Hinblick auf den Ausbau der Investitionen in die erneuerbaren Energien sichergestellt bleibt. Dabei müssen sowohl die Interessen der Verbraucher als auch diejenigen der Versorger berücksichtigt werden.

Mit der vollständigen Öffnung des Strommarktes würden die EVUs für die Stromlieferung dem Wettbewerb ausgesetzt, was zu einer gewissen «Marktkonsolidierung» führen könnte. Dies würde der Aufrechterhaltung bürgernaher Dienstleistungen, welche den Städten wichtig ist, zuwiderlaufen und müsste begleitet werden, um unerwünschte Auswirkungen zu begrenzen.

Während das Schweizer Recht die Konzessionsvergabe zur Stromproduktion explizit ohne Ausschreibung gestattet, sieht das EU-Recht ab einem gewissen Schwellenwert eine Ausschreibungspflicht vor. In den Verhandlungen mit der EU muss sichergestellt werden, dass in diesem Bereich das Schweizer Recht (Verzicht auf Ausschreibung) weiterhin zur Anwendung kommen kann.

In der Schweiz sind viele EVUs im Eigentum der öffentlichen Hand, d.h. auch der Städte. Der SSV weiss, dass das öffentliche Eigentum auch im EU-Strombinnenmarkt weit verbreitet ist. Aus seiner Sicht darf dies auch in Zukunft nicht in Frage gestellt werden. Weitere allfällige Konflikte mit dem EU-Beihilferecht – z.B. die Steuerbefreiung von EVUs, die es in einzelnen Kantonen gibt, oder allfällige (explizite oder implizite) Staatsgarantien für EVUs – müssen rasch geklärt und ggf. Lösungen gesucht werden.

In der Schweiz sind die EVUs verpflichtet, den Netzbetrieb von ihren übrigen Tätigkeiten informatorisch und buchhalterisch zu entflechten. Die Entflechtungsbestimmungen in der EU gehen wesentlich weiter: der Netzbetrieb muss auch operationell und rechtlich von den übrigen Tätigkeitsbereichen getrennt werden. Während dies für EVUs mit mehr als 100'000 Kunden gilt, erfahren kleinere Stromunternehmen hinsichtlich operationeller und rechtlicher Entflechtungen Erleichterungen. Einige Städte resp. Stadtwerke wären somit direkt betroffen. Viele EVUs sind Querverbandsunternehmen und profitieren von Kostensynergien bei der Kundenbetreuung, die im Falle einer vollständigen rechtlichen Entflechtung verloren gehen würden, was insbesondere für kleine Kunden in der Grundversorgung nicht von Vorteil wäre. Hier gilt es rasch zu klären, welche Schweizer EVUs inwieweit betroffen wären. Weiter muss in den Verhandlungen mit der EU auf vernünftige Ausnahmen (für kleine EVUs) resp. angemessene Übergangsfristen (für grosse EVUs) hingewirkt werden.

Der SSV fordert, dass diese Elemente in den Verhandlungen und bei der Interessenabwägung im Hinblick auf ein Abkommen in diesem Bereich klar berücksichtigt werden. Dieses darf nicht auf Kosten des öffentlichen Dienstes, der Kleinverbraucher und der Energiewende gehen.

Personenfreizügigkeit

Als Wirtschaftsstandorte sind die Schweizer Städte auf offene Märkte und internationale Vernetzung angewiesen. Für Schweizer Unternehmen ist nicht nur der Zugang zum EU-Binnenmarkt elementar. Diese müssen auch die Möglichkeit haben, unbürokratisch Arbeitskräfte aus der EU zu rekrutieren, falls diese in der Schweiz nicht zu finden sind. Der SSV begrüsst daher, dass der Bundesrat eine vollständige Anwendung und eine regelmässige Aktualisierung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) anstrebt.

Aus Sicht des SSV muss die Zuwanderung aus den EU-Ländern auch in Zukunft auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet bleiben. Mit anderen Worten soll ein längerer Aufenthalt in der Schweiz weiterhin eine Erwerbstätigkeit oder ausreichend finanzielle Mittel für sich und seine Familienangehörige voraussetzen.

Die vorgesehene Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie (URLB) beantwortet die bislang offen gebliebene Frage, ob diese eine Weiterentwicklung der Personenfreizügigkeit darstellt. Dies hat den Vorteil, die notwendige Rechtssicherheit zu gewährleisten. In vielen Kantonen sind die Städte organisatorisch und finanziell zuständig für die Sozialhilfe. Der SSV unterstützt deshalb den Bundesrat in seinem Bestreben, die Folgen der URLB auf die Schweizer Sozialsysteme zu begrenzen. Er begrüsst grundsätzlich die vorgesehene Ausnahme, nach der der Erwerb des Daueraufenthaltsrechts auf Personen beschränkt wird, die erwerbstätig und nicht über einen längeren Zeitraum hinaus vollständig von Sozialhilfe abhängig sind, sowie ihre Familienangehörige. Die Präzisierung resp. Umsetzung dieser Massnahme müssen jedoch mit Augenmass erfolgen.

Im Bereich der flankierenden Massnahmen hat sich der SSV immer für den Schweizer Lohnschutz eingesetzt und unterstützt ausdrücklich das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort». Aus seiner Sicht stellen eine Voranmeldefrist von 4 Tagen und eine Hinterlegung einer Kautions im Wiederholungsfall akzeptable Kompromisse dar. Im Gegensatz dazu würde die Anwendung des Herkunftsprinzips bei den Spesenregelungen den Grundsatz «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» in Frage stellen. Dies wäre aus Sicht des SSV nicht akzeptabel.

Zudem ist es für den SSV unverzichtbar, dass nicht nur die aktuelle Höhe der minimalen Löhne in der Schweiz geschützt werden, sondern dass auch die Unterstellung der Arbeitnehmenden unter die Gesamtarbeitsverträge (GAV), die diese minimalen Löhne in einer Branche überhaupt erst etablieren, erhalten bleibt. Der SSV fordert den Bundesrat deshalb dazu auf, in der innenpolitischen Begleitung der Verhandlungen mit der EU die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von GAVs so auszugestalten, dass das heutige Schutzniveau gewährleistet bleibt.

Schliesslich stellt der SSV fest, dass europäische Arbeitnehmende, die von Schweizer Personalverleihfirmen mit unbefristeten Verträgen angestellt werden, die kommunalen Einrichtungen im Bereich der Notunterkünfte nutzen. Diese Art von Vertrag ermöglicht es nämlich nicht, eine B-Bewilligung zu erhalten, die den Zugang zum Wohnungsmarkt erleichtert. Der SSV möchte daher, dass das Verhandlungsmandat diese Problematik aufnimmt, damit Arbeitnehmende mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag bei einer Personalverleihfirma oder einem anderen prekären Arbeitsvertrag eine B-Bewilligung erhalten können, um ihnen den Zugang zum Wohnungsmarkt zu erleichtern und zu vermeiden, dass die lokalen öffentlichen Behörden die Infrastrukturkosten der Notunterkünfte für diese Personen übernehmen müssen.

Landverkehr

Der öffentliche Verkehr ist ein zentrales Element einer nachhaltigen Mobilität, sowohl in den Städten und Agglomerationen als auch zwischen den Städten. Die Städte und der SSV haben wiederholt ihr Interesse an einem Ausbau der internationalen Bahnverbindungen bekundet. Diese Verbindungen können nämlich auf kurzen und mittleren Distanzen interessante Alternativen zum Flugzeug darstellen, was sich positiv auf den CO₂-Ausstoss auswirkt. Wenn die Öffnung des inländischen Schienenpersonenverkehrs tatsächlich dazu beiträgt, die internationale Schienenanbindung der Schweizer Städte durch ein erweitertes Angebot zu verbessern, dann begrüsst der SSV diese Entwicklung.

Der SSV erachtet es hingegen als wesentlich, dass das öffentliche Verkehrssystem der Schweiz nicht geschwächt wird. Positiv und wichtig ist, dass der Binnenverkehr (Langstrecken-, Regional- und Ortsverkehr) von der Öffnung nicht betroffen ist, dass die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen auch von den ausländischen Bahnunternehmen, die in der Schweiz tätig sind, angewendet werden müssen und dass der Taktfahrplan und die Tarifintegration im öffentlichen Verkehr gewährleistet sind.

Die Frage der Verfügbarkeit von Trassen für den zusätzlichen internationalen Personenverkehr und der Priorisierung der Nutzung wird sich in einigen Situationen stellen, in denen die Kapazitäten sehr begrenzt sind. Auch hier sollte der inländische Personenverkehr nicht beeinträchtigt werden.

Auch die Frage der grenzüberschreitenden Angebote des öffentlichen Verkehrs, die nicht zum internationalen Schienenfernverkehr gehören, muss spezifisch angegangen werden. Die Kontinuität dieser Angebote, die von der Schweiz und ihren Nachbarländern gemeinsam entwickelt werden, muss gewährleistet sein.

Eine mögliche Öffnung des internationalen Schienenverkehrs darf keine negativen Auswirkungen auf den ausschliesslich nationalen Verkehr haben. Eine feinere Unterscheidung zwischen internationalen und nationalen Aktivitäten der SBB könnte in Betracht gezogen werden.

Programme

Die Folgen des Scheiterns des institutionellen Abkommens sind im Hinblick auf die EU-Förderprogramme, insbesondere das Programm «Horizon Europe», konkret spürbar. Der Ausschluss der Schweiz aus «Horizon Europe» hat nicht nur für die Schweizer Hochschulen und deren Forscherinnen und Forscher, sondern auch für die Schweizer Städte als Universitäts- und Fachhochschulstandorte gravierende Konsequenzen. Daher begrüsst der SSV die angestrebte Verstetigung der Teilnahme der Schweiz an den EU-Förderprogrammen und die angestrebte Übergangslösung für eine Assoziierung der Schweiz am Programm «Horizon Europe» ab 2025.

Institutionelle Mechanismen

Die Lösung der institutionellen Fragen ist für die EU eine Vorbedingung für die Aktualisierung der aktuellen und für den Abschluss neuer Binnenmarktverträge. Die Integration der institutionellen Elemente in die betroffenen Verträge und die vorgesehenen Mechanismen zur dynamischen Rechtsübernahme, Rechtsauslegung, -anwendung und -überwachung sowie Streitbeilegung erachtet der SSV als zweckmässig und zufriedenstellend. Wir fordern zudem, dass die «Guillotineklausel» ausser Kraft gesetzt wird.

Dass Binnenmarktverträge regelmässig aktualisiert werden, ist nicht nur nachvollziehbar, sondern wünschenswert. Damit können Benachteiligungen von Schweizer Marktteilnehmenden vermieden werden. Dass die Schweiz die Anpassungen gemäss den bestehenden innerstaatlichen Entscheidungsverfahren (Bundesrat, Parlament, Volk) beschliesst, schliesst eine automatische Rechtsübernahme aus. Wichtig ist, dass die Schweiz bei der Weiterentwicklung des sie betreffenden EU-Rechts einbezogen wird (decision shaping), um ihre Anliegen frühzeitig einbringen zu können.

Im Bereich der Rechtsauslegung, -anwendung und -überwachung können die Schweizer Behörden dank dem Zwei-Pfeiler-Modell die Auslegung, Anwendung und Überwachung der Binnenmarktverträge in der Schweiz eigenständig sicherstellen. Die Kompetenzen des Bundesgerichts zur Auslegung des Schweizer Rechts werden respektiert.

Da immer ein Restrisiko besteht, dass es zu einem Streitfall kommt, ist es aus Sicht des SSV wichtig, das Verfahren zur Streitbeilegung klar zu definieren. Die Möglichkeit, ein paritätisches Schiedsgericht einzusetzen, ist eine elegante Lösung. Dass dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) die Aufgabe zukommt, das betroffene EU-Recht auszulegen, wenn dies für die Beilegung der Streitigkeit notwendig ist, darf dem Grundsatz keinen Abbruch tun, dass letztendlich der konkrete Streitfall vom paritätischen Schiedsgericht entschieden wird.

Schliesslich 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.

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

Staatliche Beihilfen

Die Übernahme der EU-Regeln zu den staatlichen Beihilfen ist für die EU eine Vorbedingung für die Aktualisierung der aktuellen und für den Abschluss neuer Binnenmarktverträge. Der SSV lehnt zwar ein umfassendes Beihilfeverbot ab, eine sektorielle Übernahme von Beihilferegeln kann er jedoch akzeptieren. Allgemein muss in den Verhandlungen darauf hingewirkt werden, dass allfällige Staatshilferegulungen nicht wesentlich in die Kompetenzen und Organisation der Städte eingreifen und dass vernünftige Ausnahmen resp. angemessene Übergangsfristen von der EU anerkannt werden (siehe auch unsere Kommentare zu den staatlichen Beihilfen im Stromabkommen unter «Stromabkommen»).

Schlussfolgerungen

Der SSV stellt fest, dass die Unterlagen, die der Bundesrat nach seinem Beschluss vom 15. Dezember 2023 veröffentlicht hat, noch relativ viele Fragen offenlassen. Die Verhandlungsleitlinien sind relativ allgemein formuliert. Der Bericht zu den exploratorischen Gesprächen ist kaum detaillierter. Somit sind die Auswirkungen vieler der Elemente des Pakets noch nicht abschätzbar (z.B. Auswirkungen auf den Schweizer Strommarkt und auf die Schweizer Sozialversicherungen). Der SSV fordert den Bundesrat auf, die offenen Fragen rasch zu klären und die Auswirkungen im Sozial- und Strombereich genau zu analysieren.

Abschliessend weisen wir noch auf den Artikel 50 der Bundesverfassung hin: In den Verhandlungen mit der EU muss stets auf die möglichen Auswirkungen auf die kommunale Ebene sowie auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen Rücksicht genommen werden. Die Städte bzw. der SSV als deren Vertretung gegenüber dem Bund sind einzubeziehen, falls solche Auswirkungen zu erwarten sind.