

Positionspapier 2024

Beurteilung Entwurf Verhandlungsmandat Bundesrat vom 15.12.2023

Der Bundesrat muss eine klare Kurskorrektur vornehmen

Das Wichtigste auf einen Blick

- Die Sondierungsgespräche mit der EU verliefen nach dem Motto «viel Lärm um nichts». Die für eine souveräne Schweiz **nicht akzeptablen institutionellen Regeln** (dynamische Rechtsübernahme ohne faires Opting-out, EuGH-Weisungsrecht für das Schiedsgericht, Guillotine-Klausel Bilaterale I) sind fast unverändert Teil der Paketlösung.
- Der Bundesrat hat gemäss Verhandlungsleitlinien keine Ambition, in den Verhandlungen noch Verbesserungen bei den institutionellen Regeln zu erreichen. Sollte das auch nach der Konsultation so bleiben, entspricht der erwartbare Vertragsabschluss einem **Rahmenabkommen 2.0**.
- Mit seinen Verhandlungsrichtlinien riskiert der Bundesrat, dass die besseren Rahmenbedingungen der Schweiz im Vergleich zur EU erodieren und unser **Erfolgsmodell gefährdet** wird.
- Die **Einschränkungen der Schweizer Demokratie** durch die faktisch automatische Übernahme von EU-Recht würden weit über das diskutierte Mass hinausgehen. Sie sind nicht zu rechtfertigen mit allfälligen Vorteilen durch das Binnenmarktabkommen.
- So wie sich die Befürchtungen betreffend Nachteile im Medtech-Bereich als völlig überrissen erwiesen, ist auch die **Schwarzmalerei** betreffend Aufkündigung des MRA **haltlos**. In den Bereichen Strom, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit können zudem mit Nachbarstaaten oder der EU alternative bilaterale Lösungen gefunden werden.

Die Unterlagen des Bundesrats auf dem Prüfstand

Für das vorliegende Positionspapier hat **autonomiesuisse** die vom Bundesrat am 15. Dezember 2023 publizierten Unterlagen zum Entwurf für ein Verhandlungsmandat mit der EU analysiert:

- Common Understanding **CU** EU-Schweiz vom 27.10.2023 (Ergebnis der Sondierungsgespräche)
- Entwurf Verhandlungsleitlinien **VL** (BR-Beschluss vom 15.12.2023)
- Bericht zu den exploratorischen Gesprächen zwischen der Schweiz und der EU zur Stabilisierung und Weiterentwicklung ihrer Beziehungen
- Medienmitteilung des Bundesrats zum Entwurf des Verhandlungsmandats vom 15.12.2023

Die Lektüre mutet über breite Strecken **schönfärberisch** an. Erschwerend kommt eine komplizierte Ausdrucksweise hinzu, die an die uferlosen Paragraphen aus der EU-Gesetzgebung erinnern. Ein Schelm, wer denkt, dass diese Formulierungen gezielt das schlechte Ergebnis der Sondierungen und das ambitionslose Verhandlungsmandat vertuschen sollen.

Um ein Beispiel zu nennen: «Die Schweiz ist bestrebt, die institutionellen Elemente in jedes bestehende und künftige Binnenmarktabkommen zu integrieren. Diese Elemente zielen darauf ab, die Homogenität des Rechts innerhalb des Binnenmarkts ... zu gewährleisten. Sie wahren das Funktionieren der Schweizer Institutionen, namentlich die aus der direkten Demokratie, dem Föderalismus und der Unabhängigkeit des Landes fließenden Prinzipien.» (Verhandlungsleitlinien der Schweiz, Abs. f. Institutionelle Elemente, S. 3)

Alter Wein in neuen Schläuchen

Materiell kommt **autonomiesuisse** zum Schluss, dass der Bundesrat bei seinem Entwurf für ein Verhandlungsmandat mit der EU bei den zentralen institutionellen Fragen keine Fortschritte erzielt hat, sondern alten Wein in neuen Schläuchen auftischt. Punktuelle Verbesserungen stehen diversen Verschlechterungen gegenüber. Ein «Rahmenabkommen 2.0» würde die Schweiz ebenso umfassend an die EU binden wie der gescheiterte erste Vertragsvorschlag.

Wenn sich der Bundesrat ursprünglich das Ziel gesetzt hat, mit einer Verbreiterung der Verhandlungsmasse und einem sektoriellen Ansatz mehr Spielraum zu gewinnen und vertragsspezifische institutionelle Regelungen etwa bei der Personenfreizügigkeit respektive der Unionsbürgerrichtlinie zu erreichen, so ist er damit bisher auf ganzer Linie gescheitert. Auch seine Ambitionen für die Verhandlungen bleiben sehr bescheiden: Lediglich beim Lohnschutz bezüglich der «Non regression clause» – eigentlich ein Vorschlag der EU – und der Spesenregelung (S. 5) strebt er weitere Verbesserungen an.

Sollte sich am Entwurf fürs Verhandlungsmandat nach der Konsultation keine klare Kurskorrektur ergeben, riskiert der Bundesrat, dass die besseren Rahmenbedingungen der Schweiz im Vergleich zur EU erodieren – und gefährdet unser Erfolgsmodell sowie den Wohlstand der Bevölkerung.

Die EU hat seit 1993 an Bedeutung verloren

Mit keinem Wort geht der Bundesrat in den Unterlagen darauf ein, dass sich die EU wie die Schweiz seit der EWR-Abstimmung weiterentwickelt haben. So haben etwa Protektionismus, Bürokratie und Zentralismus in der EU seither zugenommen – und ihre wirtschaftliche Bedeutung hat abgenommen. Seit Start des Binnenmarkts 1993 hat sich der Anteil der EU an der weltweiten Wirtschaftsleistung halbiert.

Der Exportanteil am Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz ist seit der Jahrtausendwende von rund 50 auf 70 Prozent (2021) gestiegen. Dabei hat eine Diversifikation der Exporte stattgefunden. Zum Beispiel bilden die USA heute unseren wichtigsten Exportmarkt. Sie haben Deutschland den Rang abgelassen. Auch in Asien wachsen die Märkte dynamischer als in der EU. Gemäss OECD spielt sich das Wirtschaftswachstum in den nächsten 20 Jahren zu 90 Prozent ausserhalb Europas ab. Wenn sich die Schweiz wirtschaftlich einseitig an die EU andockt, läuft sie Gefahr, mittelfristig den Anschluss an die Märkte zu verlieren, wo die Musik spielt.

Vergessen geht zudem, dass die EU mindestens so stark vom Handel mit der Schweiz profitiert wie umgekehrt: Die EU erzielt regelmässig einen Handelsbilanz-Überschuss mit der Schweiz, ohne für den Zugang zum Schweizer Binnenmarkt bezahlen zu müssen. Es ist zu hoffen, dass solche grundsätzlichen

Überlegungen bei der anstehenden Konsultation des Parlaments und der Kantone zur Sprache kommen und die Ambitionen des Bundesrats für die Verhandlungen erhöht werden.

Welche Verbesserungen braucht das Verhandlungsmandat?

- Die **Personenfreizügigkeit** beziehungsweise die Unionsbürgerrichtlinie sind von der dynamischen Rechtsübernahme auszunehmen. In diesen zentralen gesellschaftspolitischen Fragen muss die Schweiz aufgrund der besonderen Situation (hohe Einwanderung) etwa die Möglichkeit haben, die Zuwanderung regulieren zu können, vorzugsweise mit marktwirtschaftlichen Massnahmen.
- Das **Schiedsgericht** muss in seiner Entscheid frei sein. Es kann sich an der Auslegung durch den EuGH orientieren, diese darf aber nicht bindend sein. Ebenso ist die Schweizer Sicht zu berücksichtigen.
- Das **Freihandelsabkommen** soll ein rein bilateraler Vertrag bleiben, es ist im neuen Abkommen explizit von den institutionellen Regeln auszunehmen.
- Das neue Abkommen soll eine explizite und faire **Kündigungsklausel** erhalten. Wie bei jedem Vertrag sollte bei Vertragsabschluss klar sein, wie der Vertrag durch die Partner auch wieder aufgelöst werden kann.
- Das ausgehandelte Abkommen ist dem **Staatsvertragsreferendum** zu unterstellen.

Was, wenn die Ziele in den Verhandlungen nicht erreicht werden?

- In den Verhandlungen muss der **Bundesrat die Trümpfe** unseres Landes ausspielen, etwa dass
 - die EU wesentlich mehr in die Schweiz exportiert als umgekehrt,
 - die Schweiz über 1,5 Millionen EU-Bürgern eine Arbeitsstelle bietet
 - und sich die zwei besten Universitäten Kontinentaleuropas in der Schweiz befinden und auch viele EU-Bürger ausbilden.

- Die EU wollte die Schweiz nach dem EWR-Nein über die **Bilateralen zur EU-Mitgliedschaft** führen. Verfolgt sie auch jetzt wieder das gleiche Ziel und ist in institutionellen Regeln nicht kompromissbereit, wird die Strategie der EU erneut scheitern. Eine Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer will keine EU-Mitgliedschaft, auch keine schleichende.
- Das Erfolgsmodell Schweiz basiert auf ihrer **Souveränität**, dem Föderalismus und der **direkten Demokratie**. Die Innovationskraft und die **Weltoffenheit** sichern unseren Wohlstand. Hausaufgaben wie beispielsweise eine ausreichende **Energieversorgung** muss die Schweiz eigenverantwortlich anpacken.
- **Verhandlungen auf Augenhöhe** bedeuten auch, dass man den Tisch erhobenen Kopfes verlassen darf. Diesen Mut muss der Bundesrat aufbringen, wenn es ihm nicht gelingt, die EU in den entscheidenden Punkten zum Umdenken zu bewegen.
- Eine interessante Alternative zur aktuellen Paketlösung mit der EU bleibt eine **umfassende Aktualisierung des EU-Freihandelsabkommens**. Obwohl die EU dem Vereinigten Königreich nach dem Brexit zunächst eine solche Lösung verwehrt hatte, hat bei ihr zwischenzeitlich die wirtschaftliche Vernunft obsiegt und ein Freihandelsabkommen konnte erfolgreich abgeschlossen werden.

Einige kritische Punkte unter der Lupe betrachtet

- **Dynamische Rechtsübernahme:** *«Die regelmässige Aktualisierung der bestehenden und künftigen Binnenmarktabkommen wird durch die dynamische Rechtsübernahme sichergestellt.» (VL, S. 3).*
Vom Wording her ist das eine **Verschlechterung** gegenüber dem Rahmenabkommen 1.0, da nicht bestimmte Abkommen aufgezählt werden, sondern eine umfassende dynamische Rechtsübernahme für alle bestehenden und künftigen Binnenmarktabkommen gilt. Das stellt für die Schweiz eine Büchse der Pandora dar: Sie kann nicht abschätzen, welche Regeln und Rechtserlasse für sie künftig als verbindlich gelten.

- **Rolle des EuGH:** *«Wirft der Streitfall eine Frage betreffend die Auslegung oder Anwendung einer Bestimmung eines Abkommens oder des EU-Rechts auf, deren Anwendung unions-rechtliche Begriffe impliziert, und ist die Auslegung dieser Bestimmung für die Streitbeilegung relevant und für eine Entscheidungsfällung durch das Schiedsgericht notwendig, so unterbreitet das Schiedsgericht diese Frage dem EuGH zur verbindlichen Auslegung.» (VL, S. 3).*

Die Verhandlungsleitlinien implizieren, dass der **EuGH** eine **verbindliche Auslegung** macht, sobald Begriffe aus EU-Recht tangiert sind und diese für die Streitbeilegung und Entscheidungsfällung relevant sind. Das wird vermutlich praktisch immer der Fall sein. Dass das Schiedsgericht nachher final entscheidet, wird damit wohl zur Makulatur. Der Entscheid wird in den meisten Fällen durch die verbindliche EuGH-Auslegung vorbestimmt sein.

- **Freihandelsabkommen:** *«EU and CH share the view that the institutional solutions that would be agreed as a result of these new negotiations should be identical across all existing and future bilateral agreements in the fields related to the internal market in which Switzerland participates,...» (CU Art. 11).* Das Freihandelsabkommen wird im «common understanding» nicht direkt erwähnt. Da es ein bilaterales Abkommen ist, wird aus obiger Absichtserklärung klar, dass das FHA über kurz oder lang – spätestens nach der nächsten Revision – auch unter die neuen institutionellen Regeln fallen wird. Ob das auf Dauer auch eigenständige FHA der Schweiz mit Drittstaaten beeinträchtigt wird, ist schwierig zu sagen. Die EU wird wohl in diese Richtung drängen. Damit entfällt mittelfristig die wichtige Rückfallebene eines FHA bei Kündigung des Rahmenabkommens.
- **Personenfreizügigkeit und Unionsbürgerrichtlinie (CU, Art 13).** Mit dem Abkommen werden neu **alle EU-Bürger, die fünf Jahre in der Schweiz sind, ein Recht auf Daueraufenthalt** erhalten. Auch Arbeitslose erhalten dieses, wenn die Schweiz ihnen nicht nachweist, dass sie sich nicht ausreichend darum bemühen, eine neue Stelle zu finden. Damit steht ihnen unter anderem der uneingeschränkte Zugang zur Sozialhilfe offen. Kleinere Präzisierungen gibt es bei der Möglichkeit, kriminelle EU-Bürger wie bisher ausschaffen zu können.

- **Finanzielle Zahlungen:** *«The Commission and Switzerland share the view that Switzerland's first contribution towards reducing economic and social disparities under the permanent mechanism should include an additional financial commitment covering the period between end 2024 and the entry into force of the permanent mechanism. This commitment should duly reflect Switzerland and the EU's level of partnership and cooperation in that period.»* (CU, Art. 18)
Diese Formulierung deutet an, dass die Schweiz über die bisherigen Kohäsionsmilliarden hinaus weiter zur Kasse gebeten wird. Hier gilt es zu klären, von welchen Beträgen die Rede ist, wozu diese dienen und wo die Grenzen liegen. Eine schwammige Aussage kann zum Fass ohne Boden – und ohne jegliche Gegenleistung – werden.
- **Gesundheitsabkommen:** *«It should allow for the participation of Switzerland in all relevant EU mechanisms and networks, notably in the health security mechanisms, in the ECDC, and in the EU's multiannual health programme, in line with the rights and obligations contained in the relevant EU legal acts, including a financial contribution.»* (CU, Art. 4)
Auch hier verpflichtet sich die Schweiz **neu zu Zahlungen** und dazu, verschiedene **EU-Regeln zu übernehmen** (z. B. inklusive «Regulation (EU) 2022/2371 of the European Parliament and of the Council of 23 November 2022 on serious cross-border threats to health and repealing Decision No 1082/2013/EU»).
- **Staatsvertragsreferendum:** *«Switzerland unilaterally declares that... Switzerland would, in the present state of affairs, be able to take over Directive 2004/38/EC without amending the Federal Constitution of the Swiss Confederation.»* (CU Art 13, Exceptions 1)
Interessant ist, dass die Schweiz einseitig erklärt, die Unionsbürgerrichtlinie (= Directive 2004/38/EC), dank der obigen Ausnahme zur Ausschaffung Krimineller, ohne Anpassung der Bundesverfassung übernehmen zu können. Der Bundesrat scheint wohl das obligatorische **Staatsvertragsreferendum** umschiffen zu wollen. Das erachtet **autonomiesuisse** als staatsrechtlich bedenklich.

autonomiesuisse – eine Initiative der Schweizer Wirtschaft

autonomiesuisse ist eine breit abgestützte Initiative von Schweizer Unternehmen und Persönlichkeiten aus der Wirtschaft aus der politischen Mitte. Sie setzt sich für eine partnerschaftliche wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Staaten der EU, aber auch weltweit, ein. Die politische Unabhängigkeit sichert der Schweiz gute Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Gesellschaft. Das darauf basierende Erfolgsmodell Schweiz soll auch in Zukunft Bestand haben.

autonomiesuisse zählt über 750 Mitglieder. Wer einen Beitrag zu einer weltoffenen, erfolgreichen und freien Schweiz leisten will, kann sich auf autonomiesuisse.ch/mitmachen einbringen.

Kontakt

Als Leitungsausschuss des Co-Präsidiums von **autonomiesuisse** stehen wir Ihnen gerne für Auskünfte rund um das Rahmenabkommen Schweiz-EU aus wirtschaftlicher und unternehmerischer Perspektive zur Verfügung.

Dr. Hans-Jörg Bertschi

+41 79 330 50 72

hans-joerg.bertschi@bertschi.com

Prof. em. Dr. Giorgio Behr

+41 79 430 44 21

giorgio@behr.ch

Dr. Alexandra Janssen

+41 79 725 95 26

alexandra.janssen@ecofin.ch

Dr. Hans-Peter Zehnder

+41 79 330 58 08

hans-peter.zehnder@zehndergroup.com

Social Media

